

Apoyo a la planificación y el lanzamiento de la de Compra Pública Innovadora en Aragón: diseño de la estructura de gobernanza y del mapa de procesos

Estudio de *Benchmarking* de casos de fomento de la
Compra Pública Innovadora regional

Madrid, Agosto de 2016

Índice

Presentación del Estudio de Benchmarking	2
Objetivo del estudio y estructura	2
Metodología de trabajo	2
Cataluña.....	4
Contexto de la CPI.....	4
Organización de la CPI	5
Funciones del sistema de apoyo a la CPI	7
Proyectos de Compra Pública Innovadora	9
País Vasco	10
Contexto de la CPI.....	10
Organización de la CPI	11
Funciones del sistema de apoyo a la CPI	12
Proyectos de Compra Pública Innovadora	14
Galicia.....	15
Contexto de la CPI.....	15
Organización de la CPI	16
Funciones del sistema de apoyo a la CPI	19
Proyectos de Compra Pública Innovadora	21
Flandes	24
Contexto de la CPI.....	24
Organización de la CPI	25
Funciones del sistema de apoyo a la CPI	25
Proyectos de Compra Pública Innovadora	27
Conclusiones.....	29
Conclusiones relativas al modelo organizativo	29
Conclusiones para las funciones a adoptar.....	30

Presentación del Estudio de Benchmarking

Objetivo del estudio y estructura

El propósito de este documento, enmarcado dentro del proyecto “Apoyo a la planificación y el lanzamiento de la de Compra Pública Innovadora en Aragón: diseño de la estructura de gobernanza y del mapa de procesos”, es establecer un **marco de referencia para el diseño de la futura estructura de gobernanza y mapa de procesos** atendiendo a los siguientes aspectos:

- Diferentes **funciones relacionadas con el desarrollo de la CPI a escala regional** para su inclusión en la futura estructura de gobernanza de la CPI en Aragón.
- Posibles **modelos organizativos** en los que basar la estructura de gobernanza de la CPI en Aragón.
- Otros aspectos relevantes como son la interacción con otros actores regionales, nacionales e internacionales, acciones desarrolladas, etc., interesantes para el modelo a desarrollar en Aragón.

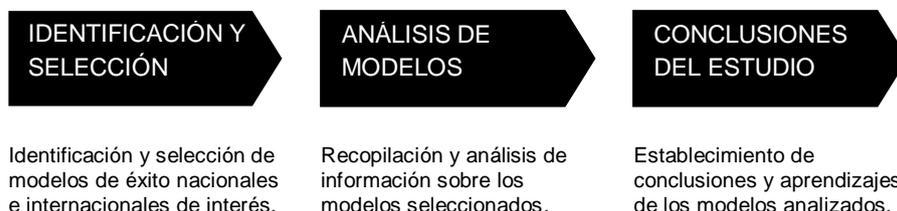
El documento se estructura en cuatro capítulos, este capítulo introductorio, otro capítulo en el que se analizan los distintos modelos seleccionados, un capítulo final de **conclusiones**.

Metodología de trabajo

El *benchmarking*, o análisis de mejores prácticas, constituye una herramienta a través de la cual **se identifican las mejores prácticas en un determinado proceso o actividad, se analizan y se adaptan e incorporan a la operativa interna de la organización**.

Constituye una herramienta importante en el proceso de mejora al aprovechar el conocimiento que otras organizaciones hayan podido adquirir, permitiendo **evitar los errores ya cometidos por otros y, a la vez, imitando las prácticas que les han conducido al éxito**.

La metodología empleada para realizar este *Benchmarking* ha sido la siguiente:



Fase 1. Identificación y selección

Se ha considerado fundamental que los modelos de análisis cumplieren con los siguientes requisitos:

- Que el marco de acción fuera autonómico (no local o nacional) de forma que se pudieran **aplicar las lecciones aprendidas** al caso concreto de Aragón.

- Que se consideraran por la comunidad como **buenas prácticas o casos referencia** a nivel nacional o internacional.
- Que ofrecieran variabilidad en cuanto a organización y funcionamiento, de forma que se pudieran **valorar diferentes alternativas**.

En este sentido, se han definido como de interés los siguientes modelos:

- **Cataluña:** Es una de las CC.AA. pioneras en cuanto a la adopción de la CPI en España y han marcado muchos de los procedimientos y tendencias a nivel nacional.
- **País Vasco:** La Oficina de CPI de Osakidetza es la primera oficina autonómica en España configurada para la gestión de la CPI. Tiene la particularidad de ser muy centralizada.
- **Galicia:** En los últimos años ha sido la CC.AA. española más activa en CPI ya no sólo en lanzamiento de proyectos en el marco FEDER-FID (innova-saude y H2050), sino en la creación de una estrategia en CPI basada en múltiples departamentos y con el soporte y dirección de GAIN (Axencia Galega de Innovación).
- **Flandes:** En la región destaca el liderazgo de Agencia Flanders Innovación & Emprendimiento (anteriormente IWT), siendo la única agencia a nivel regional que es socia fundadora de la Plataforma Europea de Compras de Innovación, referencia a nivel mundial en CPI.

Fase 2. Análisis de modelos

Para la recopilación de información empleada en el documento, se han consultado diferentes fuentes públicas (páginas web de los organismos responsables, estrategias, decretos y resoluciones, etc.) así como consultas directas a los responsables de dichos organismos cuando era posible. Para cada una de las CC.AA. analizadas se contemplan los siguientes apartados básicos:

- **Contexto**, donde se exponen los antecedentes estratégicos y normativa específica existente en cuanto a CPI en la región.
- **Organización**, donde se identifican y describen las funciones básicas de las principales entidades implicadas en el sistema de apoyo a la CPI.
- **Sistema de apoyo a la CPI**, en donde se exponen, en primer lugar, los servicios que se prestan para apoyar el desarrollo de cada una de las fases de la CPI que son, a grandes rasgos, identificación de necesidades, consulta al mercado y diálogo técnico, programación presupuestaria y estructuración del procedimiento de contratación y procesos licitación/ejecución. En segundo lugar, se mencionan las iniciativas complementarias y/o transversales que se han llevado en la región para la promoción de la CPI.
- **Proyectos de CPI regionales**, donde se exponen casos de CPI impulsados desde la región, incluyendo algunos ejemplos interregionales y otros a nivel europeo.

Fase 3. Conclusiones del estudio

A partir de la información recopilada y analizada se han identificado elementos críticos que se deberán tener en cuenta para la definición del modelo de gobernanza de la CPI en Aragón. Se dividen en dos áreas:

- **Conclusiones para las funciones a adoptar**, donde se identifican las principales funciones a desarrollar para el funcionamiento de la CPI en los casos analizados.
- **Conclusiones relativas al modelo organizativo**, en donde se extraen factores comunes de éxito de los distintos modelos organizativos estudiados.

Cataluña

Contexto de la CPI

La **RIS3CAT** impulsa la planificación estratégica y la implementación de la compra pública de tecnología innovadora (CPTI) y la compra pública pre-comercial (PCP) en las compras de la Administración de la Generalitat de Cataluña y su sector público: la CPTI-PCP es uno de los nueve instrumentos previstos en este documento y persigue los siguientes tres objetivos:

- Aumentar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos mediante la innovación.
- Promover la innovación.
- Ofrecer nuevas oportunidades de negocio en las PYMEs.

En consecuencia, el PO.FEDER de Cataluña 2014-2020 prevé destinar 50 millones de euros para el desarrollo de proyectos de CPTI-PCP en el marco de la RIS3CAT.

Adicionalmente, el 28 de junio de 2016, el Gobierno de la Generalitat aprobó el **Plan Nacional de compra pública de innovación (CPI) de Cataluña** que gira en torno a cuatro objetivos principales:

- Mejorar los servicios públicos y hacerlos más eficientes, mediante la adopción de soluciones innovadoras, garantizando la aplicación más eficiente de los fondos públicos.
- Impulsar la I+D+I, especialmente de las PYMEs, mediante la demanda desde el sector público.
- Potenciar la internacionalización de las soluciones innovadoras utilizando el mercado público catalán como cliente de lanzamiento.
- Racionalizar el gasto público, gracias a la planificación estratégica de la compra pública en el que se prevén los tres ejes de acciones de impulso de la compra pública de innovación

Asimismo contempla sus principales acciones en las siguientes tres áreas:

- Articular el acceso de los proyectos de CPI a los fondos FEDER, cuando proceda, con el acompañamiento y el asesoramiento jurídico contractual necesario.
- Establecer que los departamentos de la Generalitat y su sector público hagan un porcentaje de sus contrataciones permeables a la innovación
- Implementar un Plan de Formación Integral y de Especialización de los Compradores Públicos y Gestores de la Contratación de la Administración de la Generalitat y de su sector público en materia de diseño, regulación, gestión y ejecución de proyectos de compra pública de innovación en todas sus modalidades¹.

De acuerdo con el Plan, a partir del año 2017 todos los Dptos. de la Generalitat, organismos y entidades de su sector público tendrán que destinar un **porcentaje mínimo de las contrataciones² a la compra pública de innovación en cualquiera de sus modalidades o a la incorporación de elementos de innovación en las licitaciones.**

¹http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem_detalle/id.1040/releategoria.1138/relemenu.8/chk.a60e69291734217fe882bd9d0464024e

² El 2017, se tendrá que destinar el 0,5% del importe de las contrataciones realizadas el ejercicio anterior. Este porcentaje se incrementará hasta el 1% durante el 2018, 2019 y 2020

Adicionalmente, toda la contratación vinculada al Plan debe contener y respetar las cláusulas de contratación socialmente responsable (cláusulas sociales y de igualdad y ambientales) que resulten adecuados, de acuerdo con la normativa en materia de contratación pública.

Para verificar el cumplimiento de estos objetivos, se acuerda crear la Comisión de Seguimiento e Impulso del Plan Nacional de Compra Pública de Innovación de Cataluña. Esta Comisión estará dirigida desde el Dpto. de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, y presidida por el DG de Patrimonio de la Generalitat. También formarán parte de ella representantes de otras áreas de la Administración como la DG de Promoción Económica, Competencia y Regulación; de la DG de Contratación Pública; de la DG de Calidad Ambiental; del Instituto Catalán de la Energía; de AQUAS; y de ACCIÓ.

Adicionalmente, cabe mencionar que Cataluña es una de las pocas CC.AA. que se ha planteado legislar en materia de **Asociación para la Innovación** (previéndolo en el 2015, a pesar de que la directiva³ aún no se ha traspuesto).

Organización de la CPI

El Servicio Catalán de Salud, con la orientación y apoyo técnico de la Agencia de Calidad y Evaluación Sanitaria de Cataluña (AQuAS), había participado en proyectos internacionales de CPI cofinanciados por el 7PM (STOPandGO y PCP DECIPHER). En este sentido, el liderazgo del sistema de apoyo a la CPI se encuentra en el sector sanitario desde un principio en Cataluña (particularmente en AQUAS).

El impulso a nivel político a partir de 2014 permitió la institucionalización de la CPI incluyendo entidades del orden transversal que pudiesen contribuir al desarrollo de la CPI en diferentes sectores.

- Agencia de Calidad y Evaluación Sanitaria de Cataluña (AQUAS)
- Agencia para la Competitividad de la Empresa de la Generalitat de Cataluña (ACCIÓ)
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña

Agencia de Calidad y Evaluación Sanitaria de Cataluña (AQuAS)

AQuAS es una entidad de derecho público adscrita al Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña que actúa al servicio de las políticas públicas y está sometida al ordenamiento jurídico privado.

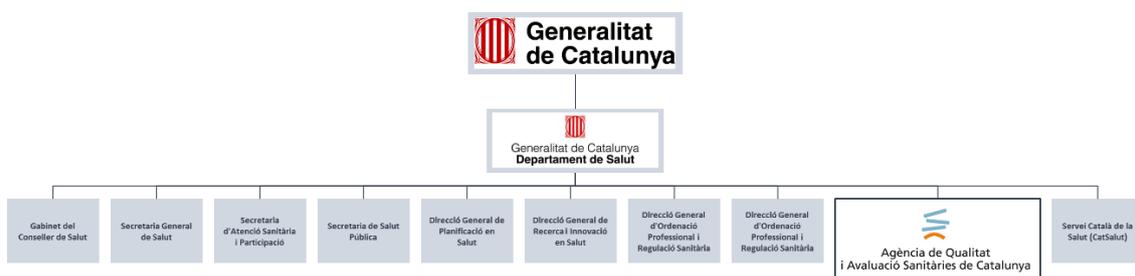


Ilustración 1: Posición de AQUAS dentro de la Generalitat

Su misión es generar conocimiento relevante para contribuir a la mejora de la calidad, la seguridad y la sostenibilidad del sistema de salud de Cataluña. Los ámbitos de actuación en los que trabaja AQUAS son:

- Evaluación de estructuras, procesos y resultados en ámbitos como la e-Salud, las tecnologías sanitarias, la calidad de la atención sanitaria, el impacto social de la investigación, y la farmacia y medicamentos mediante el Programa de Innovación y Apoyo en el Ámbito del Medicamento.

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.L.2014.094.01.0065.01.ENG>

- Generación de información, facilitar la rendición de cuentas y mejorar la toma de decisiones, mediante la transparencia, la evaluación y el benchmarking (Observatorio del Sistema de Salud de Cataluña).
- Promoción de la innovación en el ámbito de la salud, buscando ser referentes en los procesos de compra pública innovadora y fomento de la participación en proyectos innovadores para dotar al sistema de salud de soluciones más avanzadas y eficientes que las existentes en el mercado.

Dentro de este último ámbito se explicita su papel en la CPI: “Impulsar y promover la estrategia de innovación en salud por parte del departamento competente en materia de salud a través de la colaboración de todos los actores que participan en el sistema de salud de Cataluña con una visión integrada y con proyección internacional y que favorezca el desarrollo de nuevos modelos de innovación y nuevas modalidades de asociaciones público privadas, en especial **las derivadas de las acciones de CPI**”.

A nivel interno la unidad de AQuAs encargada de la CPI es el **Área de Innovación** y su misión central es promover la innovación en el ámbito de la salud y fomentar la participación en proyectos innovadores para dotar al sistema de salud de soluciones más avanzadas y eficientes que las existentes en el mercado.



Ilustración 2: Estructura Interna AQuAs

Agencia para la Competitividad de la Empresa de la Generalitat de Catalunya (ACCIÓ)

ACCIÓ es la agencia para la competitividad de las empresas de Cataluña. Está especializada en el fomento de la innovación y la internacionalización empresarial y cuenta con una red de oficinas en diferentes países.

La Agencia tiene los siguientes objetivos:

- Incrementar la productividad de la empresa catalana y la eficiencia de la innovación, la tecnología y el talento.
- Mejorar el posicionamiento de los productos y de los servicios de Cataluña en los mercados internacionales.
- Aumentar el número de empresas y de productos catalanes de carácter internacional

Uno de sus documentos rectores es la **Política Industrial de España 2014-2020** establece el Impulso a la CPI como una de las medidas del Eje 1 – Competitividad – Marco Institucional.

Dentro de la agencia, la **unidad de innovación empresarial** es la responsable de solucionar dudas y consultas así como elaborar materiales relacionados con CPI (pe. Guías de buenas prácticas).



Ilustración 3: Estructura externa de ACCIÓ

Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña (JCCA)

La JCCA de la Generalitat de Cataluña es el órgano consultivo específico en materia de contratación de la Administración de la Generalitat, de sus entidades autónomas y del resto de entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes, y da respuesta también a las consultas que le formulen las entidades que componen la Administración local en Cataluña. La JCCA está adscrita al Dpto. de Economía y Conocimiento de la Generalitat.

Así mismo, la JCCA ejerce las funciones que le atribuye la legislación vigente en relación con la clasificación de los empresarios y a la dirección y gestión del Registro Oficial de Contratistas, del Registro Público de Contratos y del Registro Electrónico de empresas Licitadoras de la Generalitat de Cataluña.

El Pleno de la Junta Consultiva es el máximo órgano colegiado y decisorio y está liderado por el Secretario de Hacienda del Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda (Presidente) y el Secretario General del Departamento de Territorio y Sostenibilidad (Vicepresidente).

Dentro de la JCCAC existe un Grupo de Trabajo centrado en la aplicación de los criterios relativos a la I+D+i en el ámbito de la contratación pública. Este Grupo trabaja en:

- La aplicación del FEDER de Cataluña 2014-2020 con el que se pretende impulsar la CPI como instrumento de fomento de la investigación y la innovación, empresarial y dar respuesta a las necesidades y los retos del sector público y la sociedad.
- Definición y elaboración del procedimiento y el modelo de solicitud de los proyectos de compra pública innovadora, que se ha concretado en 2015 en la publicación de la Orden ECO/124/2015.
- Concepción y definición de determinadas contrataciones en el marco de la CPI.

Funciones del sistema de apoyo a la CPI

Acciones de soporte para los procesos de CPC y CPTI

Los siguientes son los servicios se prestan a los compradores públicos en cada una de las fases⁴ de la PCP y la CPTI. En general se centran en facilitar al comprador el acceso a FEDER de Cataluña (también hay disponibilidad de fondos FEDER-FID, aunque muy reducida) a través de la CPI.

Consultas previas al mercado

AQuAS ofrece a los compradores públicos del ámbito de la salud orientación técnica para la realización de consultas al mercado, la dinamización del mismo en la identificación de oportunidades, la identificación de capacidades técnicas de empresas y agentes de I+D+I o la facilitación de mecanismos de apoyo para la definición de especificaciones funcionales, entre otros.

Para los demás ámbitos sectoriales, ACCIÓ cuenta con un equipo de 50 asesores especializados en desarrollar proyectos de innovación y llevarlos con éxito al mercado. Una de las líneas en las que prestan asesoramiento es precisamente en dudas relacionadas con CPTI y PCP.

Solicitud de programación en el PO FEDER

Si lo considera oportuno, el comprador público debe presentar la solicitud de programación de la compra pública innovadora en el PO. FEDER Cataluña 2014-2020 a través del sistema integrado de gestión de

⁴ Estas fases coinciden con las que se especifican en la ORDEN ECO/124/2015, de 27 de abril, "por la que se establecen el procedimiento y el modelo de los contenidos de solicitud para la programación en el Programa operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional Cataluña 2014-2020 (PO FEDER Cataluña 2014-2020) de los proyectos de compra pública innovadora"

fondos FEDER en Cataluña de la DG de Política y Promoción Económica del Dpto. de Economía y Conocimiento.

En ésta se deben indicar los datos del solicitante, los datos de la persona de contacto, una descripción general del proyecto, una descripción técnica del componente de innovación y la aportación científica o tecnológica. La Secretaría técnica de la JCCAC verifica con el órgano competente la emisión del certificado del componente de innovación (ver siguiente punto) y brinda el asesoramiento en materia de contratación pública que requieran los órganos de contratación para esta primera etapa.

Emisión de la certificación del componente de innovación

Prevía solicitud de programación del proyecto al PO. FEDER por el comprador público, AQuAS (en el ámbito de la Salud) o ACCIÓ (en los demás ámbitos sectoriales) emiten el certificado del componente de innovación si así corresponde de acuerdo a su conocimiento del sector y de las prioridades de la RIS3CAT⁵.

Estructuración del procedimiento de contratación pública y programación del proyecto en el PO FEDER:

Una vez verificado el punto anterior, la entidad compradora debe proveer información complementaria para la programación del proyecto de CPI al PO. FEDER incluyendo:

- La identificación del proyecto y presupuesto.
- El alineamiento con las políticas públicas de Cataluña y la Unión Europea y con el PO. FEDER Cataluña 2014-2020.
- Personas responsables de la gestión y control del proyecto.
- Procedimientos previstos para garantizar la ejecución del fondo.
- Viabilidad económica y otros datos de interés como pueden ser si el proyecto se enmarca dentro de un convenio o si el proyecto genera ingresos.

En esta fase la entidad en cuestión puede recibir orientación técnica para el diseño de los procedimientos de contratación pública, así como para la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de los contratos. Este servicio lo presta AQuAS en el ámbito de la salud y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en los demás ámbitos sectoriales.

Certificación de gastos FEDER dentro del marco del proyecto de CPI

Una vez concedido el proyecto, la DG de Política y Promoción Económica del Departamento de Economía y Conocimiento debe verificar los gastos propuestos en el proyecto de acuerdo con la normativa aplicable, para su posterior declaración a la Comisión Europea.

Otras acciones de fomento de innovación desde las compras públicas

De manera adicional, la JCCAC ha desarrollado mecanismos consistentes con el fomento la compra pública de bienes y servicios innovadores, si bien no necesariamente concluyen en un proceso de CPC y CPTI.

Por un lado, el Pleno de la JCCAC aprobó en 2012 la **Guía de Buenas Prácticas para el fomento de la I+D+i en la contratación pública**, que los órganos de contratación deben tener en cuenta y aplicar siempre que sea posible, de acuerdo con la Instrucción 1/2014 de la Oficina de Supervisión y Evaluación de la Contratación Pública. En esta guía se recomiendan acciones como:

⁵ Específicamente, en el ámbito de la salud, los proveedores de SISCAT (Sistema Sanitario de utilización pública de Cataluña – Departamento de Salud) presentan a AQuAS iniciativas de innovación en producto, servicio y organización. AQuAS evalúa la propuesta en cuanto a componente innovador y en cuanto a coherencia con sus áreas de interés que son:

- Ámbito del medicamento, la farmacia y la prestación farmacéutica.
- Ámbito de las tecnologías de la información y las Telecomunicaciones.
- Ámbito de la contratación de los servicios sanitarios.

- Alertar al mercado de las contrataciones con componentes innovadores para mejorar las condiciones de su respuesta.
- Publicar anuncios previos y potenciar el uso de la herramienta de alerta de futuras licitaciones de la plataforma de servicios de contratación pública.
- Admitir la posibilidad de proponer variantes o mejoras en las licitaciones públicas.
- Impulsar el uso del diálogo competitivo con las empresas del sector y utilizar el contrato de colaboración público-privada en toda su potencialidad.

Además de las acciones para el fomento de la PCP y la CPTI, la Generalitat también apuesta por la Compra Pública Regular Innovadora⁶. En este sentido, en la Orden ECO/124/2015 se prevén medidas de fomento de la innovación en proyectos de compra pública incluyendo la descripción de las prescripciones técnicas en términos de rendimiento o de exigencias funcionales o la valoración de la innovación en los proyectos⁷.

Proyectos de Compra Pública Innovadora

Cataluña participa en varios proyectos de CPI a nivel Europeo entre los que se encuentran DECIPHER, INSPIRE, STOPandGO, THALEA y UNWIRED. A continuación se identifican los principales elementos del proyecto DECIPHER.

DECIPHER PCP: Distributed European Community Individual Patient Healthcare Electronic Record:

Contexto: DECIPHER ⁸es un proyecto paneuropeo que busca estimular el desarrollo de NN.TT. que permitan a los pacientes acceder a contenidos relevantes de sus registros de salud a través de dispositivos móviles (teléfonos inteligentes y tabletas) cuando estén en otros Estados Miembro de la UE.

El reto: El objetivo del proyecto es lanzar un proceso de CPC de ámbito europeo que atraiga a empresas tecnológico-sanitarias para el desarrollo de una solución móvil que permita transacciones seguras para facilitar el acceso trasfronterizo a los datos sanitarios de los pacientes de la Unión Europea. Así el proyecto busca contribuir a generar aplicaciones interoperables desarrolladas sobre una plataforma europea que además estén integradas en dispositivos móviles.

Proceso: Los socios responsables de los paquetes de trabajo del proyecto son: AQuAS, Culminatum (agencia regional de desarrollo en Helsinki) y VTT (centro de Investigación Tecnológica de Finlandia).

El proyecto se ha llevado a cabo en 5 fases:

- Fase preparatoria: Investigación exploratoria, la cual inició en noviembre de 2013.
- Fase 1: en esta fase se convocaban hasta 9 potenciales proveedores y los seleccionados tendrían un presupuesto de €25.000 para trabajar en el diseño de la solución durante 3 meses.
- Fase 2: de las soluciones presentadas en fase anterior se seleccionaron 6. A Cada uno de los proveedores tuvo un presupuesto de €77.500 para desarrollar un prototipo en 6 meses.
- Fase 3: Se seleccionaron 3 proveedores a los que se entregaron €197.500 para la prueba de concepto del servicio. Esta fase tuvo una duración de 9 meses.
- Fase 4: desde abril de 2016 se está trabajando en los pliegos de contratación para la comercialización de la solución que haya mostrado un mejor desempeño en la fase 3.

Resultado: El proyecto está aún en curso, el cierre está previsto para noviembre de 2016.

⁶ Procesos de compra regulares de productos o servicios comerciales (ya existentes en el mercado) pero incorporando algún criterio de innovación, directo o indirecto, como por ejemplo grado de innovación de la empresa proveedora.

⁷ http://www.obcp.es/index.php/mod_noticias/mem_detalle/id.782/recategoria.1138/reimenu.2/chk.682cfaea04b8fe636d748bb81de7563a

⁸ http://aquas.gencat.cat/es/proyectos/innovacio_proyectos_internacionals/compra_publica_innovadora/decipher/

País Vasco

Contexto de la CPI

En el País Vasco, la herramienta de Compra Pública Innovadora está contemplada como uno de los principales instrumentos de estímulo de la innovación en el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2020 (PCTI Euskadi 2020) y de la Estrategia de Especialización Inteligente RIS3 del País Vasco⁹.

Como objetivo primordial, con la CPI el gobierno del País Vasco pretende la mejora de los servicios sanitarios públicos mediante la incorporación de bienes o servicios innovadores no existentes en el mercado que respondan a sus necesidades. Asimismo, busca reforzar el papel de las Administraciones Públicas como promotoras de la innovación empresarial y dar un impulso a la internacionalización de la innovación empleando el mercado público local como cliente de lanzamiento.

La CPI está ligada al ámbito de la salud no sólo porque éste es uno de los tres pilares de la RIS3 del País Vasco sino porque, también, se encuentra prevista en uno de los objetivos del Eje «Impacto» de la Estrategia de Investigación e Innovación en salud, que hace referencia a la CPI como herramienta para “Traccionar el desarrollo de innovaciones”¹⁰.

Antes del desarrollo actual de la CPI, ya había habido proyectos de CPI bajo el liderazgo del servicio de salud del País Vasco (AKA Osakidetza). De hecho, el Viceconsejero de Innovación del Gobierno del País Vasco, aseguró en 2012 que su comunidad autónoma ejecutaba prácticamente el presupuesto aconsejado por el MICINN, el 3%, para la compra pública innovadora¹¹.

Dicho interés por la CPI en el área de salud se encuentra en el Plan *País Vasco: transformando el Sistema de Salud (2009 – 2012)*¹². En éste se recogen los esfuerzos que el Dpto. de Sanidad y Consumo, principalmente a través de la investigación producida con Osakidetza, ha llevado a cabo para lograr un acercamiento a las empresas (colaboración público-privada), desarrollando un nuevo modelo de colaboración con la industria para el co-desarrollo de nuevas tecnologías para el sistema sanitario, donde Sanidad aporta el know-how y la Industria la tecnología.

De acuerdo con este Plan, en este marco de nuevas relaciones con el sector productivo se empezaron a desarrollar los primeros procesos de CPI. En principio se orientaron a prestar servicios sanitarios de forma virtual y no presencial, lo que permitiría monitorizar telemáticamente a pacientes complejos, mejorar la calidad asistencial y reducir costes, con el apoyo del Departamento de Industria.

Cabe destacar que desde un principio se pensó en la CPI como una **herramienta que constituiría un ahorro para el sistema** al generar incentivos en los empresarios para participar en estos proyectos ofreciéndoles a cambio de un precio competitivo, un cliente de referencia y una demanda global. Adicionalmente, la CPI suponía una inversión menor para el Dpto. de Salud al permitir movilizar subvenciones de la Unión Europea, así como agregar demanda con otras entidades con necesidades y retos similares. De acuerdo con el plan estos primeros proyectos de CPI son “soluciones informáticas

⁹ RESOLUCIÓN 2159/2015, del Director General de Osakidetza-Servicio vasco de salud, por la que se crea la Oficina de Compra Pública Innovadora de Osakidetza-Servicio vasco de salud, se establece su composición y asignación de funciones y se designan los miembros que la integran.

¹⁰ Acción 1.5.1: Implantar la herramienta de Compra Pública de Innovación alrededor de las necesidades o retos del sistema sanitario.

¹¹ <http://www.elglobal.net/noticias-medicamento/2012-10-05/industria-innovadora/galicia-y-pais-vasco-apuestan-por-iniciativas-innovadoras/pagina.aspx?idart=674176>

¹² http://www.osakidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia_cronicidad/es_cronicos/adjuntos/transformando_sistema_salud.pdf

avanzadas que los sistemas sanitarios no se pueden permitir a través de desarrollos a medida por lo costosos que resultan y donde la CPI puede ser un buen camino”¹³.

Organización de la CPI

Como se menciona en la sección anterior, el liderazgo de Osakidetza en la CPI ha sido especialmente marcado, determinando su enfoque principalmente ligado a la salud.

Precisamente como consecuencia de la experiencia acumulada en el ámbito de la innovación y CPI en Osakidetza, en la RESOLUCIÓN 2159/2015 se decidió institucionalizar el apoyo a la CPI mediante la creación de una **Oficina de Compra Pública Innovadora de Osakidetza** destinada a “canalizar propuestas y gestionar el desarrollo sistemático de servicios y procesos innovadores que permita homogeneizar los mecanismos de actuación en esta materia”. La creación de esta Oficina de dedicación a la CPI marca así un hito en el sistema de apoyo a esta modalidad de contratación en el País Vasco y reafirma la orientación de la CPI hacia el sector sanitario.

Osakidetza (Servicio Vasco de Salud)

Osakidetza es un Ente Público de Derecho Privado adscrito al Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco. Su principal objetivo es prestar atención sanitaria a los ciudadanos vascos, ofreciendo servicios sanitarios públicos de calidad, asegurando la accesibilidad, equidad y satisfacción de los usuarios, buscando la eficiencia y el aprovechamiento óptimo de los recursos. De ella depende la Oficina de Compra Pública Innovadora.

Oficina de Compra Pública Innovadora de Osakidetza

La Oficina de Compra Pública Innovadora de Osakidetza se organiza de la siguiente manera:

- Presidente, que será el titular de la Dirección Económica-Financiera de Osakidetza.
- Vicepresidente, que será el titular de la Dirección de Asistencia Sanitaria de Osakidetza.
- Los vocales que serán el Subdirector de Asistencia Sanitaria, el Subdirector de Compras, Obras y Servicios Estratégicos, el Subdirector de Informática y Sistemas de Información y la Dirección de Investigación e Innovación Sanitaria del Departamento de Salud del Gobierno Vasco.
- El Secretario que será el Técnico de la Subdirección de Compras, Obras y Servicios Estratégicos.

Las funciones que asume la Oficina de CPI son las siguientes:

- Asesorar a la DG de Osakidetza en la Compra Pública Innovadora para la mejora de los servicios sanitarios en beneficio del paciente, mediante la incorporación de bienes o servicios innovadores de forma sistemática.
- Coordinar las acciones de Osakidetza sobre la CPI en el posicionamiento como cliente de lanzamiento o referencia para impulsar la comercialización e internacionalización de la innovación, estableciendo condiciones favorables a las empresas en cuanto a la propiedad intelectual.
- Potenciar las áreas tecnológicas relacionadas con la salud, en las que existe mayor capacidad de desarrollo, fomentando la innovación empresarial, principalmente de las pequeñas y medianas empresas del País Vasco.
- Realizar la valoración, selección e implementación de los proyectos que se planteen sobre Compra Pública Innovadora de Osakidetza.

¹³ http://www.osakidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia_cronicidad/es_cronicos/adjuntos/transfomando_sistema_salud.pdf

Funciones del sistema de apoyo a la CPI

Acciones de soporte para los procesos de CPC y CPTI

La Oficina de CPI de Osakidetza instrumentaliza su apoyo a los procesos de CPTI y CPC bajo un modelo de innovación abierta en las siguientes fases¹⁴:

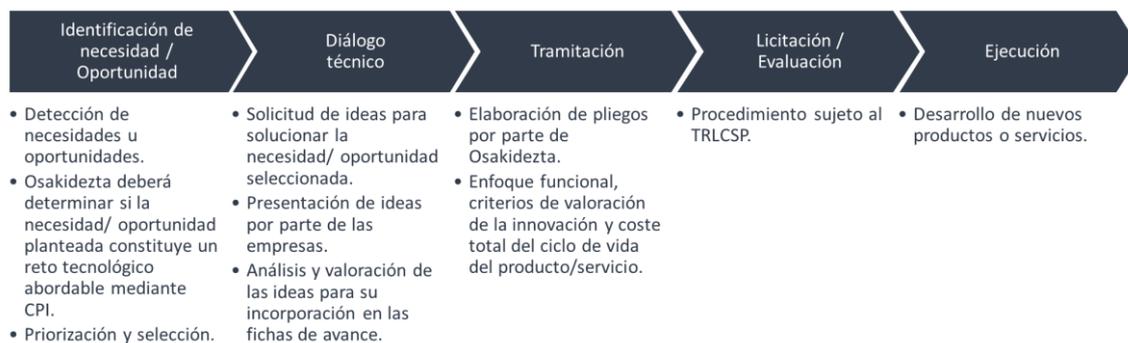


Ilustración 4: Proceso de apoyo de CPI de Osakidetza

Identificación de necesidad/oportunidad

En esta fase, Osakidetza determina si la necesidad y la oportunidad planteada por un tercero constituyen un reto tecnológico abordable a través de CPI y, de ser el caso, se procede a la priorización y selección.

En esta fase se maneja un **modelo de identificación continua de necesidades/oportunidades** al que cualquier persona natural o jurídica puede acceder mediante una ficha disponible en la página web de Osakidetza “Ficha de detección de necesidad/oportunidad”.

La Oficina de CPI lleva a cabo el análisis de las necesidades/oportunidades identificadas y de su viabilidad técnica. Se verifica asimismo si ya existe una solución en el mercado (en cuyo caso recomienda proceder con compra comercial) y en caso de que no exista, se establece dicha necesidad/oportunidad como parte de un “Reto CPI”. Hasta el momento hay 6 retos identificados:

- Actuaciones en Emergencia y Asistencia Domiciliaria
- Gestión de urgencias
- Mejora de la seguridad de paciente
- Historia socio-sanitaria
- Programas de Cribaje
- Empoderamiento del/la paciente

Diálogo Técnico

En esta fase se hace la solicitud de ideas a las empresas (y de hecho a cualquier persona natural o jurídica) para solucionar la necesidad/ oportunidad seleccionada que se recibirán a través de la ficha para la presentación de las propuestas de solución disponible on-line con los siguientes apartados:

- Datos proponente
- Descripción breve (especificación funcional) de la solución propuesta
- Justificación
- Novedad que aporta respecto al estado del arte

¹⁴ Obtenido en http://www.osakidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/cpi_ideas_sol_innovadoras/es_def/adjuntos/jornada_proveedores.pdf

- Duración propuesta
- Nivel de desarrollo en el que se encuentra la solución propuesta
- Mejora que aporta desde el punto de vista económico, socio-sanitario, organizativo, u otros
- Beneficios de la propuesta para el sistema público de salud, para el usuario del sistema público de salud y para otros agentes
- Garantías técnicas de la ejecución del proceso
- Regulaciones y normas asociadas
- Autorización de uso de los datos aportados (autorización para la incorporación de los datos de la empresa en el listado de entidades que se publica al finalizar el diálogo técnico).
- Declaración obligatoria (derechos de explotación y de uso de las propuestas). Al tratarse de un ejercicio de innovación abierta, en la ficha para la presentación de las propuestas es necesario firmar una declaración obligatoria que autorice a Osakidetza utilizar los contenidos de las ideas en el proceso de definición de los proyectos.

Una vez se han recibido las ideas, se procede a su análisis y valoración decidiéndose si deben ser o no incluidas dentro de las posibilidades de solución para este reto, si son de interés para otros retos (redirección) o si deben ser desechadas. Las ideas escogidas con incorporadas en las fichas de avance.

Tramitación

En el caso de que los resultados del diálogo técnico sean considerados como favorables por Osakidetza, se elaborarán los pliegos administrativos (incluyen criterios de valoración de innovación así como criterios relacionados con el coste total de ciclo de vida del producto/servicio) y técnicos (recogen los requerimientos funcionales) para dar comienzo al proceso de contratación.

Licitación/evaluación

Este procedimiento de compra está sujeto al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), llevándose así mediante procedimientos ordinarios: sean abiertos, con negociación o con diálogo competitivo¹⁵ (sólo aplicable a la CPTI). Posteriormente, siguiendo lo que se encuentra consignado en el TRLCSPP y las especificaciones en los pliegos técnicos y administrativos, se procede a la adjudicación.

Ejecución

En esta última fase se desarrollan los nuevos productos o servicios que resultan en una adquisición por parte del comprador público de bienes o servicios no existentes en el mercado. Para garantizar la transparencia, la Oficina de CPI tiene un correo electrónico para consultas operativas sobre los mismos.

Otras acciones de fomento de innovación desde las compras públicas

Existen en el País Vasco otros antecedentes de prácticas para el fomento de la innovación desde la demanda.

El **Programa de Compra y Contratación Pública Verde del País Vasco 2020** (Noviembre de 2015), en línea con las directrices que establece el IV Programa Marco Ambiental 2020 del País Vasco y las tendencias a nivel europeo e internacional, establece algunos aspectos clave ligados, indirectamente, con la CPI:

- El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 2008 sobre la incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y su sector público.
- El primer Programa de Compra y Contratación Pública Verde 2011-2014.

¹⁵ Procedimiento en el que los participantes, más que plantear ideas y posibles especificación funcionales o de rendimiento de una determinada prestación para que se tengan posteriormente en cuenta por el poder adjudicador, presentan ya sus soluciones, que son proyectos completos de prestación contractual.

- El desarrollo de diferentes herramientas y recursos para las Administraciones Vascas.
- El apoyo continuado en la inclusión de criterios ambientales de pliegos a la Administración Local, a las Diputaciones Forales y al Gobierno Vasco.
- La consecución, como resultado final, de un nivel global actual de compra y contratación verde en el Gobierno Vasco que se sitúa en torno al 30%.

Proyectos de Compra Pública Innovadora

Teleasistencia basada en Kinect, “Teki”

Contexto: Osakidetza, dentro de su plan estratégico para abordar el reto de la cronicidad, desea hacer uso de tecnologías directamente aplicables al entorno de la Salud, que configuren un sistema de interrelación entre pacientes y acompañantes, clínicos y la Administración sanitaria”.

El reto: Desarrollar una solución basada en Microsoft Kinect¹⁶ para facilitar el auto-cuidado y tele-asistencia a pacientes crónicos en sus propios domicilios.

Proceso: El proyecto fue liderado por Osakidetza y cofinanciado por el programa "INNPACTO 2011" (Expediente IPT-2011-1680-900000), incluyendo así recursos de las siguientes administraciones:

- DG de Innovación y Competitividad.
- Secretaria de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación.
- Ministerio de Ciencia e Innovación (MCIIN), actual Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO).
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Resultado: TeKi ofrece un espacio de interacción natural en el que el paciente interactúa con su médico simplemente con ubicarse frente a su televisor. En la primera fase se ha seleccionado la patología EPOC (Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica). El sistema desarrollado proporciona ventajas tanto a los pacientes como al personal sanitario asistencial.

¹⁶ Kinect es «un controlador de juego libre y entretenimiento» desarrollado por Microsoft para la videoconsola Xbox 360 y para PC que permite a los usuarios controlar e interactuar con la consola sin necesidad de tener contacto físico, mediante una interfaz natural de usuario que reconoce gestos, comandos de voz, objetos e imágenes.

Galicia

Contexto de la CPI

La orientación estratégica de la CPI en Galicia se encuentra en varios de los documentos de política de la CC.AA. El más destacado es el *Plan Galego de Investigación, Innovación e Crecemento (I2=FC) 2011-2015* que dedica una línea de actuación estratégica a impulsar la CPI (dentro del eje estratégico 7: modelo de innovación en la Administración pública) buscando alcanzar los siguientes objetivos:

- Estimular proyectos de innovación de alto impacto estratégico.
- Articular los procesos de colaboración Administración - Empresa en la definición de necesidades de productos y servicios.
- Desarrollar nichos de mercado en torno a las empresas gallegas.
- Conjugar con antelación oferta y demanda.
- Promover la innovación desde la demanda del gobierno¹⁷.

Adicionalmente, la CPI es uno de los 20 instrumentos de apoyo para la implementación de la Estrategia RIS3 de Galicia, dentro del Área *Galicia Transfiere*, en la prioridad estratégica de *Envejecimiento Activo* y se clasifica como uno de los instrumentos financieros reembolsables dirigido a empresas. Los fondos en los que se basa son FEDER (con prioridad Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación y Estimular la demanda de innovación) y FEADER (Fomentar la transferencia de conocimientos y las innovaciones en el sector agroforestal). Adicionalmente, tiene interacción con otros programas de financiación de cooperación territorial y COSME.

El instrumento, asimismo, incluye la realización de acciones de carácter preparatorio coordinadas por la Agencia Gallega de Innovación (GAIN), que contribuirán a la selección de proyectos en donde se podrá utilizar el mismo. Las convocatorias para estos proyectos son competitivas y permanecen abiertas entre 01/01/2014 y 31/12/2020.

Más allá de la orientación estratégica actual, cabe recalcar que ya había hitos anteriores en cuanto a legislación. Galicia fue una de las CC.AA. pioneras en incorporar en su legislación y normativa medidas de impulso directo a la CPI.

Ley 5/2013, de fomento de la investigación y de la innovación de Galicia: En la disposición quinta “Compra pública de tecnología innovadora y compra pública pre-comercial” se le da el mandato a las agencias públicas de Galicia de contribuir, desde el lado de la demanda, al desarrollo de nuevos mercados innovadores a través de la CPTI y la CPC con el doble objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos así como de contribuir a la competitividad de las empresas gallegas.

Ley 14/2013, de racionalización del sector público autonómico: En esta ley se contempla una serie de medidas que apuntan a promover el uso estratégico de las compras públicas, incluyendo así la CPI. Así, se afirma que “(...) la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de su sector público incentivarán, en la medida en que sea posible, la presentación de soluciones innovadoras en las licitaciones que promuevan”. Por un lado, las entidades públicas están obligadas dar mayor importancia en la elaboración de los pliegos y demás documentación contractual a la utilización de criterios de adjudicación

¹⁷ Traducción propia al castellano del *Plan Galego de Investigación, Innovación e Crecemento (I2=FC) 2011-2015*

y de prescripciones técnicas que favorezcan la presentación de soluciones innovadoras. Asimismo, “Los órganos o entidades competentes en materia de innovación en el sector público autonómico colaborarán con las unidades de contratación del sector público en la búsqueda de soluciones innovadoras, bien a través de los procedimientos de contratación previstos en la legislación de contratos del sector público, bien a través de la contratación pre-comercial, prevista en el artículo 4.1.r) del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre”. Adicionalmente:

- En la **disposición adicional sexta** se determina que el Consello de la Junta deberá fijar mediante acuerdo, las cuantías que cada una Consellería y cada entidad instrumental del sector público deberá dedicar a la CPC.
- En la **disposición adicional séptima** se prevé que GAIN, la Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Galicia y la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia deberán elaborar una Guía de Buenas Prácticas para favorecer el desarrollo de la CPI en Galicia que incluya recomendaciones, directrices y buenas prácticas orientadas a la mejora de los servicios públicos mediante la incorporación de bienes y servicios innovadores.

Organización de la CPI

Con anterioridad a la definición estratégica de CPI a nivel político, ya hubo resultados importantes en CPI producto de la iniciativa individual en diferentes organizaciones. Particularmente, el Servicio Gallego de Salud (SERGAS). Posteriormente se sumaron ACIS, GAIN, Consellería de Facenda y, más recientemente, AMTEGA como parte del equipo interdepartamental para el fomento de la CPI.

Servicio Gallego de Salud (SERGAS)

El SERGAS, con un evidente interés y compromiso con el desarrollo del tejido empresarial de Galicia, es entidad de referencia en el campo de la colaboración público-privada y la dinamización de la innovación asistencial dentro de un enfoque desde el lado de la demanda.

Las estrategias del Servicio Gallego de Salud van encaminadas a:

- Optimizar los dispositivos asistenciales integrados en ella, mediante la distribución equitativa de los recursos económicos afectos a la financiación de los servicios y prestación de asistencia sanitaria de cobertura pública, mediante la doble función de compra y acopio de servicios sanitarios, que se ejercerán de forma separada.
- Garantizar los derechos de la ciudadanía.
- Modernizar y humanizar el Sistema Público de Salud de Galicia, incorporando modelos de gestión que lo dinamicen.
- Promover la continuidad asistencial mediante una organización centrada en el paciente como base para asegurar la calidad de la asistencia, que supere la tradicional separación entre la atención primaria y la atención especializada y que abarque la atención socio - sanitaria, integrando todas las modalidades asistenciales de atención al usuario.
- Introducir fórmulas organizativas con una visión longitudinal e integradora de los procesos asistenciales basada en la continuidad de la atención sanitaria, con el fin de conseguir la coordinación, colaboración y cooperación de todos los proveedores públicos, teniendo como centro de atención el paciente, al cual se le deben garantizar una calidad objetiva y unos tiempos de atención acomodados.

Bajo la tutela de la Consellería de Sanidad, desarrolla las funciones siguientes:

- La prestación de asistencia sanitaria a través de los centros, servicios y establecimientos de la red gallega de atención sanitaria de utilización pública

- La distribución de los recursos económicos necesarios para financiar las actividades asistenciales prestadas por los mismos. El gobierno, la dirección y la gestión de los centros, servicios y establecimientos sanitarios propios o adscritos al Servicio Gallego de Salud
- La coordinación y la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros asignados
- La ejecución y el desarrollo de programas de docencia e investigación
- En este sentido, ya se había dado inicio a un esfuerzo importante por identificar las necesidades y capacidades tecnológicas que permitieran desarrollar tecnología novedosa encaminada a ofrecer servicios públicos de mayor calidad en el área socio-sanitaria.

En 2011, desde SERGAS se puso en marcha la *Plataforma de Innovación Sanitaria*. A través de esta, varios proyectos de I+D+i se han dado de forma clusterizada y en diferentes modalidades (la que se considerase más apropiada para cada proyecto particular). De esta plataforma surgieron dos grandes proyectos lanzados a finales de 2011: InnovaSaude y Hospital 2050, que constituyen actualmente dos de las iniciativas más importantes de CPI en España.

Agencia de Conocimiento en Salud (ACIS)

Mediante la Ley 14/2013 (de racionalización del sector público autonómico) se crea esta agencia que gestionará la formación, la investigación y la innovación, dentro de las instituciones sanitarias que, al mismo tiempo, evaluará el resultado de las tecnologías y servicios sanitarios.

Depende de la Consellería de Sanidad y entre sus funciones destaca por ser particularmente relevante para la CPI la de “Aplicar el modelo de gestión de la innovación sanitaria abierta de la Consejería de Sanidad y del Servicio Gallego de Salud, coordinar los órganos colegiados de la Plataforma de Innovación y aquellos otros relacionados con las actividades de innovación, y difundir y participar en las iniciativas europeas de innovación, del Clúster de Salud de Galicia y de otras asociaciones en materia sanitaria”.

Efectivamente, la ACIS tiene la vocación de convertirse en el elemento dinamizador del ecosistema de conocimiento e innovación en salud en Galicia, haciendo que el conocimiento circule de forma óptima desde su origen hasta su transferencia a la sociedad. Para lograrlo, integra en una misma cadena de valor:

- La formación de los profesionales sanitarios.
- La investigación en salud.
- La innovación bajo un enfoque abierto para que los resultados lleguen del laboratorio a la cama del paciente y también al mercado, con retornos económicos que revertirán en la sanidad pública.
- La evaluación de tecnologías para garantizar la aplicación de las más novedosas bajo criterios de máxima seguridad.

Actualmente, ACIS es la entidad encargada de prestar el soporte y gestionar la Plataforma de Innovación Sanitaria de SERGAS. Ha puesto en marcha el Plan de Innovación Código 100 que sigue la lógica de InnovaSaude y Hospital 2050: una serie de proyectos interconectados (varios de los cuales son y serán CPI) para afrontar un reto concreto.

Además de lo anterior, teniendo en cuenta que ACIS es responsable de evaluación de tecnologías así como evaluación de la I+D+i, es claro que varios de sus bloques funcionales están relacionados con el desarrollo de la CPI en el sector sanitario de Galicia.



Ilustración 5: Funciones de ACIS

La Axencia Galega de Innovación (GAIN)

Creada en 2012, GAIN, es la entidad de la Xunta de Galicia responsable de apoyar a las empresas gallegas a ser más competitivas y a impulsar su crecimiento sobre bases sólidas y sostenibles en el tiempo, a través de la innovación y de un espíritu empresarial creativo. Sus funciones asignadas son:

- Liderar las políticas de innovación de las Administraciones Públicas Gallegas.
- Definir y desarrollar las políticas públicas que permitan a las empresas y al resto de agentes, el desarrollo de iniciativas de innovación construidas a partir de conocimientos que incrementen su competitividad y fomenten su crecimiento.
- Definir y desarrollar las políticas públicas orientadas a la valorización del conocimiento desarrollado por las empresas, universidades y centros de investigación de Galicia.
- Definir y desarrollar las políticas públicas dirigidas a incrementar la eficiencia en resultados del sistema gallego de innovación, avalados mediante la implantación de un sistema de indicadores de impacto contrastable.
- Estimular la estructuración y consolidación del sistema gallego de I+D+i.
- Fomentar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, a través de iniciativas y programas específicos en la Comunidad Autónoma gallega.
- Promover las relaciones de colaboración entre los distintos agentes del Sistema Gallego de Innovación impulsando la creación y el fortalecimiento de redes de conocimiento entre agentes públicos y privados desde una perspectiva de intercambio y de investigación abierta.
- Promover la progresiva internacionalización de los agentes y de las iniciativas de innovación impulsando la presencia de empresas en los programas europeos de innovación y el acceso a fondos de financiación internacionales.
- Definir y desarrollar políticas públicas dirigidas a la captación y gestión del talento que permitan, en su conjunto, incrementar el rendimiento innovador de las empresas y del sistema gallego de innovación.
- Coordinar los recursos autonómicos en el ámbito de la I+D+i y concertarlos con los que se aporten desde contribuciones de planes estatales y fondos de la Unión Europea.
- Favorecer la transferencia de conocimiento y tecnología, entre los diferentes agentes y, particularmente, entre los organismos públicos de investigación y las empresas.
- Apoyar la promoción y divulgación del conocimiento científico y tecnológico en Galicia, promoviendo el interés de la sociedad por la investigación, el desarrollo y la innovación.

En el desempeño de uno de sus objetivos principales (fomentar y vertebrar las políticas de innovación) desde el período económico 2007-2013 actuó como elemento catalizador para conseguir cofinanciación con fondos FEDER gestionados por MINECO para las propuestas que incorporaban la innovación en sus pliegos de contratación, particularmente en la modalidad de CPTI¹⁸.

Grupo de trabajo interdepartamental en la Xunta de Galicia para impulsar la CPI

Se ha creado un grupo de trabajo interdepartamental en la Xunta de Galicia para impulsar la CPI integrado por: GAIN, AMTEGA, Consellería de Saudade, Consellería de Facenda y Asesoría Jurídica General. Este grupo está encargado de diseñar propuestas de impulso a la CPI dentro de la Administración pública autonómica.

Concretamente, dentro del gabinete de la Consellería de Facenda, una entidad que tiene particular injerencia sobre la CPI es la Asesoría Jurídica. Sus competencias son:

- Prestar asesoramiento en derecho.
- Emitir informes y dictámenes sobre consultas.
- Participar en la redacción de textos normativos.

De igual forma, la Intervención General de la Comunidad Autónoma que también forma parte de esta Consellería, tiene un rol fundamental (aunque aún no institucionalizado o sistematizado) para el desarrollo de proyectos de CPI.

Funciones del sistema de apoyo a la CPI

Acciones de soporte a la CPI

Hasta finales de 2014, los proyectos de CPI que se gestionaron exitosamente (gran parte de ellos dentro de SERGAS) fueron llevados por personas con iniciativa propia que formaron grupos de trabajo *ad-hoc*.

No obstante, GAIN está trabajando para formalizar estos procesos en otras instituciones mientras que el mismo SERGAS (precisamente por su experiencia anterior) ya se encuentra en fase de sistematización de los mismos. A continuación se describe cómo se llevan a cabo cada una de las fases actualmente:

Identificación de necesidades no resueltas:

Tanto para ésta como para la siguiente fase se ha formado un convenio de Colaboración entre la Xunta de Galicia y Secretaria de Estado de I+D+i cuyo objetivo es sistematizar el proceso de propuesta-selección-validación de los proyectos presentados a MINECO por parte de organismos gallegos.

- A finales del 2014, GAIN hizo una convocatoria dirigida a todas las entidades públicas del gobierno gallego con el fin de identificar necesidades que potencialmente se pudieran resolver mediante proyectos de CPI. Junto con cada una de las entidades se trabajó en el planteamiento de un proyecto que tenían garantía de elegibilidad por parte de MINECO (sectores, dimensión, etc.).
- Dentro del SERGAS, esta fase se maneja mediante la *Plataforma de Innovación Sanitaria*, que está permanentemente abierta para identificar oportunidades de innovación para los servicios sanitarios (no necesariamente restringidas a CPI).

¹⁸http://cpapx.xunta.gal/c/document_library/get_file?file_path=/portalcpapx/AsesoríaJurídica/GuiasdeContratacion/guia_boas_practicas_contratacion_publica_cas.pdf

Priorización y financiación de proyectos:

Los proyectos identificados en la fase anterior se priorizan por GAIN de acuerdo con su calidad, correspondencia con las prioridades regionales (RIS3 particularmente) e impacto socio-económico previsto (con énfasis en el impacto sobre la industria local) y se dividen en las siguientes áreas temáticas: Subprogramas FIS; Salud; Seguridad (Prioridad: Uso de Aviones No Tripulados); Medio Ambiente (Prioridad: Sistemas de Almacenamiento de Energía).

Entre enero y septiembre de 2015 se tramitaron los convenios específicos y la financiación de los proyectos seleccionados se concertó de la siguiente forma: 80% MINECO (FEDER POCInt), 10% GAIN, 10% organismo(s) solicitante.

Consultas al mercado (diálogo técnico)

Para cada uno de los proyectos seleccionados, los cuales se definen por la identificación de un área o tema en el que se podrían introducir soluciones innovadoras para mejorar la eficacia y/o eficiencia en prestación del servicio, se abre una página web con el apoyo de GAIN.

Siguiendo la lógica del Programa COINCIDENTE¹⁹ del Ministerio de Defensa, se abre una primera convocatoria pública donde cualquier persona natural o jurídica puede enviar una idea de enfoque para solucionar el reto planteado y se llevan a cabo eventos que fomenten la interacción de comprador y potenciales proveedores. Las ideas seleccionadas se incluyen en fichas de avance en donde se establece el número total de propuestas recibidas y los participantes, el alcance del proyecto, el análisis funcional y la identificación de elementos innovadores a desarrollar, las cuales se publican en la web. Este procedimiento sigue lo establecido en la ORDE do 27 de abril de 2012 del SERGAS.

Elaboración de pliegos, diálogo competitivo (para CPTI) y adjudicación

Con base en la información anterior, se hace la definición funcional de cada proyecto o subproyecto. Además, las entidades que lo requieran pueden solicitar asesoramiento a GAIN para definir la modalidad contractual más adecuada de acuerdo con los siguientes parámetros:

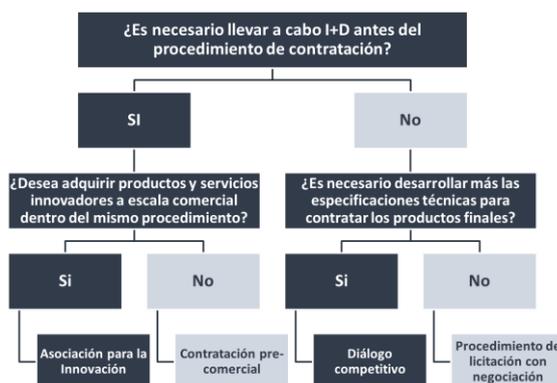


Ilustración 6: Flujo de decisión sobre la modalidad de contratación. Basado en Guía de boas prácticas para favorecer a contratación pública de innovación en Galicia, Xunta de Galicia (2015).

¹⁹ <http://www.tecnologiaeinovacion.defensa.gob.es/es-es/Presentacion/ImasD/Paginas/Coincidente.aspx>. "El programa COINCIDENTE (Cooperación en Investigación Científica y Desarrollo en Tecnologías Estratégicas) puesto en marcha en 1985, tiene como objetivo aprovechar las tecnologías de carácter civil desarrolladas en el Plan Nacional de I+D para incorporar soluciones tecnológicas innovadoras de interés para el Ministerio de Defensa, fomentando así el tejido industrial, científico y tecnológico dedicado a la defensa. El programa está abierto a la participación de empresas, universidades, centros de investigación, OPIs, etc. Los proyectos deben desarrollar un demostrador con funcionalidad militar y deben suponer una novedad tecnológica significativa, que satisfaga una necesidad real o potencial del Ministerio de Defensa Español. Los proyectos son cofinanciados con un grado de participación del Ministerio de Defensa entre el 20% y el 80% dependiendo del interés para defensa, carácter innovador, interés tecnológico, así como la magnitud de la empresa a que lo presenta. COINCIDENTE ha sido esencial para promover la capacitación de la base científica, tecnológica e industrial nacional en las áreas de interés para Defensa. De forma regular, la DG de Armamento y Material convoca el proceso de selección de proyectos de I+D susceptibles de ser incluidos en el programa COINCIDENTE. Tras una fase previa de negociación con el proponente, se formaliza el correspondiente contrato administrativo para llevar a cabo los trabajos acordados"

Posteriormente, se elaboran los pliegos de prescripciones técnicas correspondientes que no deberán estar cerradas a las variantes a los pliegos que se consideren beneficiosas. En cuanto a los criterios de selección, se recomienda a las entidades compradoras considerar el coste del ciclo de vida del producto, impacto sobre la calidad/eficiencia en la prestación del servicio así como impacto socioeconómico en Galicia. De hecho, GAIN es el responsable de evaluar el potencial impacto de las propuestas en el tejido empresarial. En caso de que se aborde mediante CPTI se procede a llevar a cabo el diálogo competitivo para desarrollar mejor las especificaciones técnicas de acuerdo a lo establecido en el TRLCSP.

Ejecución

Provisión de los bienes y servicios adquiridos siguiendo los procedimientos establecidos en el TRLCSP.

Otras acciones de apoyo a la CPI

En el nuevo marco económico para el período 2014-2020, GAIN planea fortalecer e incrementar las herramientas e instrumentos de impulso a la CPI. En ese sentido, ya se han adoptado las siguientes medidas:

- Ha liderado, junto con la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia, la elaboración de documentos jurídicos que faciliten la práctica de actuaciones de CPI. En particular, cabe destacar la **Guía de Buenas Prácticas en CPI en Galicia**²⁰ publicada en 2015. Esta es una guía comprensiva sobre la CPI en Galicia, en donde se explican los conceptos básicos de la misma, se exponen los avances en materia de políticas y legislación a nivel europeo, nacional y autonómico, y se exponen buenas prácticas en cada uno de los pasos de preparación, gestión, ejecución y seguimiento. En esta última parte explora a fondo cada uno de los elementos relevantes para un proceso de CPI (desde la identificación de las necesidades funcionales hasta los indicadores de impacto o seguimiento de la CPI, haciendo referencia en cada uno de los mismos a ejemplos prácticos y cuenta, asimismo, con un resumen ejecutivo de casos de CPI que ya han sido ejecutados en Galicia (H2050, Innovasaude, GAIN Civil UAVs Initiative, entre otros).
- De manera continua ha fomentado y financiado tanto la participación como la organización de foros de debate de referencia en el ámbito de la innovación, coordinación de grupos de trabajo sobre CPI en el que se intercambiaban experiencias representantes del ámbito empresarial y de las administraciones públicas, etc.

Proyectos de Compra Pública Innovadora

InnovaSaude y Hospital 2050

Contexto: Desde la *Plataforma de Innovación Sanitaria* surgieron dos grandes proyectos lanzados a finales de 2011: Innovasaude y Hospital 2050, que constituyen dos de las iniciativas más importantes de CPI en España con 90 millones de euros de presupuesto (cofinanciados con fondos FEDER del PO. Plurirregional dentro del Programa de I+D+i por y para el beneficio de las empresas - Fondo tecnológico 2007-2013). Aproximadamente un tercio de estos recursos se invirtieron en la modalidad de CPTI. Estas iniciativas incluían 23 líneas de innovación orientadas a transformar el modelo asistencial actual (prioridad RIS3).

El Reto: El objetivo de Innovasaude era doble: por un lado, establecer un modelo de innovación abierta entre los diferentes actores de I+D+i en el sector sanitario de Galicia dirigido a transformar sus conocimientos y capacidades en valor y, por otro lado, buscar de manera sistemática y planificada soluciones innovadoras que respondieran a los retos y necesidades actuales y futuras del sistema de salud. Hospital 2050, por otro lado, buscaba demostración física definitiva del hospital del futuro que tendrá lugar en la nueva zona del Complejo Hospitalario de Ourense, perteneciente al Servicio Gallego de Salud. El

²⁰http://cpapx.xunta.gal/c/document_library/get_file?file_path=/portal-cpapx/AsesoríaJurídica/GuiasdeContratacion/guia_boas_practicas_contratacion_publica_gal.pdf

H2050 debía entonces poner a disposición los recursos tecnológicos y las acciones de los profesionales de la salud que facilitaran la gestión y prestación de servicios de manera más eficiente y segura.

Innovasaude se ejecutó en las siguientes áreas:

- Punto de Atención Diagnóstico Terapéutico Móvil
- Central de imagen médica
- Hospital en la casa
- Teleasistencia multiespecialidad
- Hogar digital
- Paciente experto 2.0
- Sistema inteligente de alertas multinivel
- Central de simulación médica avanzada
- Sistema de diagnóstico asistido por ordenador
- Profesional 3.0
- Espacio de innovación en servicios asistenciales
- Sistema integrado de información y gestión de datos clínicos y epidemiológicos
- Transferencia y difusión de resultados
- Sistema integrado de digitalización, indexación, custodia y gestión de la información clínica

H2050 se organizó en los siguientes subproyectos:

- Urgencias-Sistemas de gestión inteligente
- Trazabilidad integral de pacientes y recursos
- Robotización hospitalaria
- Hospital autosostenible
- Nuevo HIS 2050- Sistema Integral de Gestión de Pacientes
- Habitación inteligente
- Hospitalización innovadora
- Hospital digital seguro
- Preservación de la información clínica

Proceso: Para el desarrollo de estos proyectos se creó una oficina de gestión *ad-hoc* dentro del SERGAS que contaba con la participación de expertos de las diferentes áreas de gestión de la salud. Esta oficina ha utilizado técnicas de análisis en los procesos internos para mejorar la formulación de las necesidades en cada uno de los proyectos antes mencionados.

Una vez identificadas las necesidades, el SERGAS habilitó en 2012 un diálogo técnico a través de una convocatoria abierta de propuestas de soluciones innovadoras para identificar las tecnologías y soluciones de interés para los desafíos tecnológicos propuestos. Estas propuestas, junto con las que se habían establecido internamente por la organización, fueron la base para la posterior obtención de soluciones innovadoras en cada uno de los proyectos y el germen del mapa de demanda temprana²¹ (varias de las cuales se materializarían en 2013-2014)²². Esta técnica ha permitido capacitar a los posibles licitadores en áreas como la preparación de propuestas conjuntas y han contribuido a que otras públicas puedan sincronizar sus programas de apoyo a la innovación, generando así una base empresarial más preparada para esta demanda.

El resultado: Hay múltiples proyectos que ya se han adquirido mediante CPC en diversas áreas tanto de Innovasaude como de H2050 (pe. el desarrollo de sistemas integrales de gestión de pacientes y de trazabilidad integral de enfermos y recursos o la creación de un laboratorio de seguridad de la información en el ámbito sanitario pionero en España). No obstante, uno de los resultados más importantes de estos

²¹ La demanda temprana es una herramienta que permite anticipar las necesidades del mercado de la administración ofreciendo así información de interés para las empresas puedan adaptar sus esfuerzos actuales en I+D a futuras licitaciones

²² Xunta de Galicia (2015), *Guía de boas prácticas para favorecer a contratación pública de innovación en Galicia*, documento electrónico disponible en http://cpapx.xunta.gal/c/document_library/get_file?file_path=/portalcpapx/AsesoríaXurídica/GuiasdeContratacion/guia_boas_practicas_contratacion_publica_cas.pdf

dos proyectos ha sido el establecimiento de una metodología sistematizada para identificar necesidades en el SERGAS que se pudiesen solucionar mediante tecnologías innovadoras y la formalización de los procesos para determinar cómo hacerlo (uno de los cuales era, precisamente, CPI).

Flandes

Contexto de la CPI

Flandes es una de las tres comunidades y regiones económicas de Bélgica: corresponde con la porción norte de habla holandesa del país y tiene una población de 6 millones. La capital oficial de Flandes es Bruselas (aunque Bruselas dispone de un gobierno regional independiente), y el gobierno de Flandes únicamente supervisa aspectos fundamentalmente culturales de Bruselas. Hoy en día, la comunidad flamenca tiene una gran autonomía política. Cuenta con una rama ejecutiva, Gobierno flamenco, y una rama representativa, el Parlamento flamenco, ambas con poderes legislativos para la mayoría de los asuntos y prescritos por la constitución belga. A grandes rasgos, la región de Flandes es responsable de las cuestiones territoriales en un sentido amplio, incluyendo la economía, el empleo, la agricultura, la política del agua, la vivienda, las obras públicas, la energía, el transporte, el medio ambiente, la ordenación del territorio, la conservación de la naturaleza, el crédito y el comercio exterior. Asimismo, supervisa las provincias, los municipios y las empresas de servicios intercomunales.

El compromiso político para la contratación pública de la innovación se encuentra en el "Acuerdo de Coalición flamenca 2004-2009", el cual establece que la contratación pública se debe utilizar para estimular el potencial de innovación de la industria.

Hasta 2007, Flandes no estaba desarrollando activamente una política en materia de contratación pública de innovación hasta que la Agencia de Innovación Flamenca IWT (Agencia para la Innovación y la Tecnología) decidió tomar el liderazgo al detectar oportunidades dentro de las iniciativas de CPI de la Comisión Europea. El tema se incluyó explícitamente en la política de innovación y ha sido considerado como un instrumento alternativo a los instrumentos de fomento de la innovación más tradicionales. El principal objetivo fue generar una metodología de gestión de proyectos de CPI, que pudiera utilizarse y aplicarse en todos los departamentos gubernamentales.

Algunos antecedentes importantes:

- **2006-2007**, IWT empieza a explorar la CPI como un nuevo instrumento de política de innovación en conjunto con el grupo ya constituido de la Plataforma de Innovación para temas Ambientales y Energéticos.
- **2008**, el Gobierno Flamenco aprueba un plan de acción para la CPI en donde se estableció formalmente el liderazgo de la IWT.
- **2009**, el Gobierno Flamenco aprueba el manual para la compra de innovación y se lanza un esquema piloto liderado por IWT con un cupo de cofinanciación de un millón de euros para proyectos de CPC en cada una de las áreas críticas establecidas en el plan (dando prioridad a aquellas que consiguieran cofinanciación adicional).
- **2011**, se crea el Centro para la Compra de Innovación desde donde se provee apoyo para 16 proyectos tanto de CPI como de CPC que se lanzan en ese año (después de haber recibido un total de 48 propuestas en 13 áreas críticas²³).

²³ Innovation Procurement initiatives in Belgium, Christophe Veys, IWT Knowledge Center for Procurement of Innovation

Actualmente, el esquema de apoyo a la CPI se encuentra ligado estratégicamente al programa de Clústeres Líderes (*Spearhead clusters*), en donde la CPI se encuentra como una de las herramientas de apoyo transversal a todos ellos.

Organización de la CPI

Como se ha señalado, en Flandes la CPI se encuentra bajo el liderazgo de la Agencia para la Innovación de Ciencia y Tecnología (IWT) y el Centro para la Compra de Innovación (creado *ad-hoc* con este fin).

La Agencia para la Innovación de Ciencia y Tecnología (IWT)

La IWT es una agencia que depende del Ministerio Flamenco para el Empleo, la Economía y la Innovación. Su misión para 2011-2015²⁴ se resume en las siguientes tres áreas:

- Estimular la innovación a través de apoyo financiero, asesoramiento y coordinación
- Estimular el desarrollo del conocimiento en las empresas, institutos de investigación, gobiernos y otras organizaciones
- Fomentar el desarrollo de nuevos productos, procesos, servicios y conceptos con valor añadido económico y social.

Para el desarrollo de su misión cuenta con herramientas de apoyo financiero (300 millones de euros en subsidios), consultoría, coordinación y *networking*. También contribuye en el diseño de políticas de innovación que son lideradas por Ministerio Flamenco para el Empleo, la Economía y la Innovación.

Centro para la Compra de Innovación

Este Centro es una plataforma manejada por IWT. Centraliza la información sobre CPI en el Gobierno Flamenco (proyectos en curso y proyectos terminados) y provee información y apoyo metodológico para la gestión de proyectos de CPTI y CPC, particularmente en las áreas de cultura, construcción sostenible, obras públicas, agricultura, medio ambiente, innovación social, educación, servicios geográficos y salud.

Funciones del sistema de apoyo a la CPI

Acciones de soporte para procesos de CPTI y CPC

Para proveer apoyo a las diferentes instancias del gobierno local en procesos de CPTI y CPC, IWT, a través del Centro para la Compra de Innovación, ha diseñado la Metodología Flamenca para la Compra Pública de Innovación (*Flemish integrated government for public procurement of innovation*). Esta metodología se resume en la siguiente gráfica:

²⁴ Esta agencia se disuelve en 2015 y sus funciones se distribuyen entre: Flanders Innovation & Entrepreneurship (VLAIO) y FWO (para los temas relacionados con investigación)

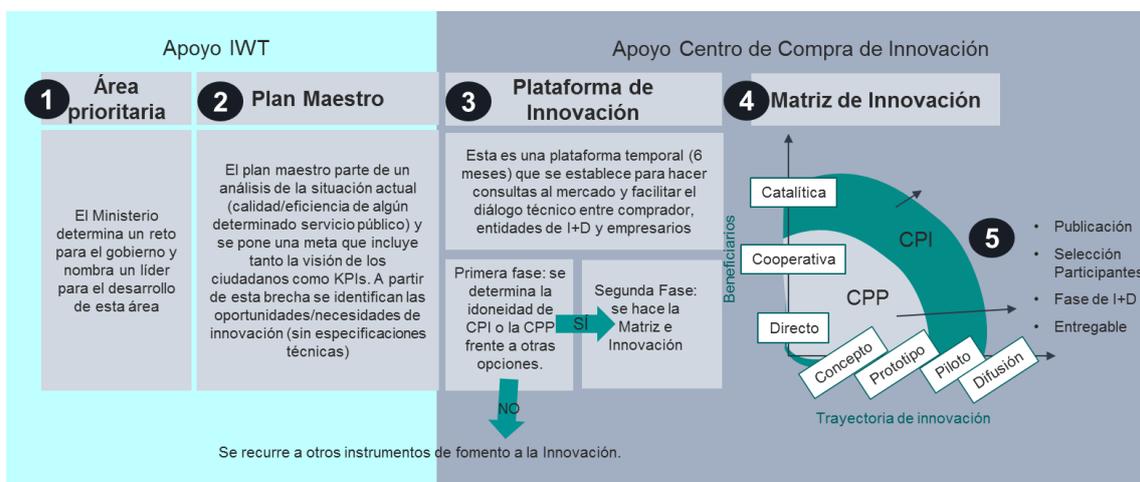


Ilustración 7: Metodología Flamenca para la Compra Pública de Innovación (Elaboración propia con base en Veys 2011)

Área prioritaria

Dentro de cada una de las áreas prioritarias (o dominio de políticas) definidas por el Gobierno Flamenco, el Ministerio para el Empleo, la Economía y la Innovación asigna un líder para el desarrollo de esta área desde IWT.

Plan Maestro

El líder de la fase anterior debe trabajar junto a los *key stakeholders* de su área prioritaria para elaborar un plan maestro de desarrollo tecnológico e innovación. Este plan incluye la identificación de brechas de la situación actual frente a una situación ideal en términos de calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos correspondientes al área prioritaria, así como la identificación de oportunidades y necesidades de innovación y desarrollo tecnológico.

Plataforma de Innovación

Con base en las oportunidades y necesidades de innovación y desarrollo tecnológico, se priorizan proyectos concretos de acuerdo a su impacto sobre la calidad/eficiencia en la prestación de los servicios. Se establece y publicita una Plataforma de Innovación (durante al menos 6 meses) dentro del Centro de Apoyo a la CPI, para cada una de las áreas prioritarias y se utiliza para hacer consultas al mercado sobre cada uno de los proyectos elegidos. De acuerdo a la retroalimentación del mercado y al apoyo metodológico del Centro, se define si el proyecto es o no abordable mediante un mecanismo de CPTI o CPC. En caso de que lo sea se procede a hacer la Matriz de Innovación para el proyecto. En caso contrario, se redirige a otras oficinas dentro de IWT para hacer uso de otros esquemas más apropiados de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico.

Matriz de innovación:

Los resultados de la Plataforma de Innovación sirven como base para la decisión de llevar a cabo una CPTI o CPC. Dentro de esta matriz se identifica quiénes son los potenciales beneficiarios del servicio o producto que se va a adquirir, así como el nivel de desarrollo que se requiere del mismo (lugar dentro de la Trayectoria de Innovación: concepto – prototipo – piloto - difusión).

Licitación/adjudicación:

Con el apoyo del Centro la entidad pública que haya identificado la necesidad/opportunidad diseña la CPC o la CPI que se haya definido, utilizando nuevamente la correspondiente plataforma para facilitar el diálogo competitivo.

Otras acciones de fomento de innovación desde las compras públicas

Para el Gobierno Flamenco las Compras Públicas Sostenibles son contratos mediante los cuales la agencia pública integra criterios ambientales, sociales y económicos en todas las fases de la licitación. Así, en el proceso, se buscan soluciones que ejercerán el menor impacto posible sobre el medio ambiente durante su ciclo de vida, mientras que son además social y éticamente justificables. Este enfoque promueve la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente, la innovación social y el desarrollo de nuevos productos.

El objetivo es alcanzar el 100% las compras públicas sostenibles en el año 2020. Con el fin de lograr este ambicioso objetivo, el Gobierno de Flandes ha optado por la elaboración de cuatro planes de acción consecutivos, cada uno de los cuales cubre un período de tres años (2009-2011, 2012-2014, 2015-2017 y 2018-2020), el Plan de Acción 2012-2014 será seguida por 2 otros planes que van a desarrollar y ajustar aún más la directiva.

Proyectos de Compra Pública Innovadora

Smartfire

Contexto: Buscando reducir los riesgos asociados a la lucha contra el fuego, se deben desarrollar soluciones de TIC innovadoras que se puedan integrar en el Sistema Inteligente de Protección Personal. Las TIC actuales soluciones disponibles en el mercado todavía no proporcionan plena satisfacción. Con base en una evaluación de las necesidades a gran escala de 961 cuerpos de bomberos ya se ha identificado el potencial de innovación desde lado del comprador público.

El reto: Dentro del proyecto se busca el desarrollo de tecnologías innovadoras para aumentar la seguridad de los bomberos y que se puedan integrar en su equipo de protección, particularmente:

- Sensores para medir parámetros ambientales y las funciones vitales
- Sistemas de localización para determinar la posición
- Sistemas de transferencia y visualización de datos para mejorar la capacidad de evaluación de las situaciones.

Proceso: El proyecto se ha desarrollado en tres etapas (dos de las cuales ya han concluido):

- **Consultas al mercado:** Se llevaron a cabo tres eventos (Bruselas, Marsella y Dortmund), cofinanciados con la línea de CSA (*Supporting Actions for CPTI-PCP* de la Comisión Europea) en donde los potenciales proveedores y los compradores interactuaban alrededor de la problemática de integrar TICs a los PPS de los bomberos. Asimismo, IWT estableció una plataforma de innovación para el tema dentro del Centro de Apoyo a la CPI. Con base en la información recogida en esta etapa los tres compradores que hacía parte del consorcio durante esta fase, IWT (ahora VLAIO-Flanders Innovation & entrepreneurship), IBZ (el Ministerio del Interior de Bélgica) y el SDIS 13 (Departamento de Incendios y Seguridad de Bosques de Rennes, Francia)²⁵ definieron el enfoque del proyecto así como los pliegos para la fase de PCP que fue aprobada en Junio de 2013 por la Comisión Europea.
- **Compra pre-comercial en fases:** Los servicios de I+D para este tema se adquirieron en tres fases, cada una con una licitación específica:

²⁵ Otros compradores públicos se han unido a partir de la segunda etapa incluyendo GMFRS (la principal Autoridad de Incendios y Rescate de Manchester) y LFR (la Agencia Nacional de Respuesta a Desastres de Países Bajos). Adicionalmente otras entidades que no son potenciales clientes para adquirir la tecnología sí hicieron parte del consorcio en la medida en que podían contribuir a diferentes fases como la evaluación técnica y las pruebas piloto.

- La fase de exploración de soluciones (esquema tecnológico detallado de la solución): 4 meses, mínimo 4 oferentes. Concluyó el 13 de mayo de 2015.
- Creación de prototipos: 8 meses, mínimo 3 oferentes. Concluyó el 16 de febrero de 2016.
- Producción de un primer lote de Sistemas de Protección Personal (PPS) que sería probado en el laboratorio del Departamento-Escuela de Marsella: 6 meses, mínimo 2 oferentes: Se espera que concluya en noviembre de 2016.
- **Adquisición de la tecnología:** Partiendo de resultados positivos en la última fase de la CPC, diferentes agencias encargadas del control y prevención de incendios de la Unión Europea lanzaran una licitación conjunta para la compra del sistema inteligente desarrollado.

Resultado: El proyecto aún está en curso.

Conclusiones

Los casos revisados a lo largo del documento demuestran que no hay una única fórmula para el éxito en cuanto a gobernanza para un sistema de apoyo a la CPI. Sin embargo, todos los casos españoles tienen varios elementos comunes en relación con el orden en el que se desarrolla, se institucionaliza y, en algunos casos, se sistematizan los procesos y el sistema de apoyo a la CPI.

- En primer lugar, los desarrollos pioneros en la CPI dentro de los tres casos Españoles se han dado dentro de **nichos sectoriales**, particularmente en el ámbito de la salud (SERGAS, AQUAs, Osakidetza). Los modelos que emergen de estos primeros casos de éxito, suelen trasladarse al resto de áreas de gobierno y sectores a través de entidades de perfil transversal (pe. GAIN).
- En segundo lugar, para arrancar procesos de CPI se requiere de **incentivos claros para el comprador público** (pe. Cofinanciación de la compra a través de instrumentos como H2020 o FEDER). Es importante identificar qué incentivos son más adecuados a la región y prever el desarrollo de capacidades alrededor de los fondos elegidos.
- En tercer lugar, es importante **apoyar la CPI con planes y legislación autonómica** que haga referencia al mecanismo de CPI y a la manera en la que se debe aplicar, incluso cuando esto sea redundante con la legislación nacional.

Conclusiones relativas al modelo organizativo

Los casos analizados muestran que tanto la posibilidad de mantener un modelo centralizado como uno distribuido son factibles. Lo importante es que las entidades participantes sumen un liderazgo regional suficiente como para impulsar el desarrollo de la CPI de forma exitosa.

Dentro de los modelos identificados, las entidades líderes tienen las siguientes características en común:

Experiencias previas como comprador:

En general el germen de la CPI y su liderazgo se encuentra en entidades vinculadas con la innovación en los sistemas de salud (y dependientes de éstos). Se puede pensar que otros sectores funcionarían igual.

En todos los casos analizados hubo experiencias piloto de CPI previas a los procesos de formalización del sistema de apoyo a la CPI.

Disponibilidad de recursos para cofinanciamiento:

Si se opta por apalancar la CPI en incentivos como FEDER, las entidades que lideran la CPI deberían tener capacidad para acceder de forma ágil a recursos para cofinanciar proyectos de CPI. Bien sea porque tienen disponibilidad directa de este tipo de recursos (pe. GAIN que lograba ofrecer un 10% adicional de cofinanciación) o bien porque son los encargados de “dar acceso” a estos recursos (pe. AQUAS define el componente innovador en los proyectos, el primer requisito para acceder a los recursos de H2020).

Conclusiones para las funciones a adoptar

La siguiente tabla muestra una visión general de cada uno de los casos analizados y las funciones que adopta:

	Cataluña	País Vasco	Galicia	Flandes
Resumen	AQuAS mantiene el liderazgo a lo largo del proceso en el ámbito de la salud mientras que ACCIÓ juega roles específicos, de acuerdo a sus funciones, en proyectos de CPI que se salen de este ámbito. El papel de la JCCAC es clave.	De acuerdo a la información encontrada, hasta el momento el sistema de CPI es liderado exclusivamente por Osakidetza y se limita al ámbito de la salud.	Como consecuencia de sus experiencias previas, SERGAS es relativamente independiente en las diferentes fases de la CPI. GAIN tiene el liderazgo derivado de su papel en cuanto a la gestión del FEDER.	Modelo altamente centralizado en el IWT, que apoya los procesos de CPI en las diferentes fases que la componen en coordinación con el licitador.
Identificación de la necesidad.	No. Se encarga el licitador público.	Si. OSAKIDETZA tiene un sistema de identificación continua.	Si. Consulta a entidades públicas a través de GAIN. SERGAS tiene su propia plataforma.	Si. Gobierno determina la necesidad/reto a través de IWT.
Priorización	Si. A través de su incorporación al PO FEDER.	Si. OSAKIDETZA contrasta con las prioridades del sistema.	Si. Por GAIN de acuerdo a RIS3 y otros factores (calidad, impacto, etc.).	Si. Gobierno determina la prioridad de la necesidad a través de IWT.
Certificación del componente innovador	Si. AQUAs o ACCIÓ emiten el certificado.	[No aplica]	Si. GAIN emite el certificado	[No aplica]
Consultas al Mercado y Diálogo Técnico.	Si. AQUAs y ACCIÓ dan apoyo al comprador según el sector.	Si. OSAKIDETZA tiene un sistema de gestión.	Si. Vía web con apoyo de GAIN.	Si. Vía web con apoyo de IWT
Estructuración del procedimiento	Si. A través de AQUAs o la JCCAC (según el sector).	Si. OSAKIDETZA elabora pliegos.	Si. GAIN ayuda al licitador.	No. Se encarga el licitador público.
Licitación y evaluación	No. Se encarga el licitador público.	Si. OSAKIDETZA licita y evalúa.	No. Se encarga el licitador público.	No. Se encarga el licitador público.

En los diferentes casos analizados, existen una serie de aspectos críticos a tener en cuenta:

Identificación de necesidades

Una fase fundamental tanto para identificar las necesidades innovación del sector público como para identificar a las personas idóneas para liderar los proyectos de CPI. Es entonces importante que las consultas que se lleven a cabo en esta fase permitan simultáneamente identificar las necesidades y las personas que son líderes naturales para potenciales proyectos de CPI.

Por otro lado, si se opta por CPI catalítica²⁶ (pe. la que realiza GAIN con los UAV) también puede considerarse en esta fase siempre que se garantice que los bienes o servicios que se quieran adquirir coincidan con necesidades de las entidades (públicas o privadas), que éstas últimas tengan la firme voluntad de incorporar las innovaciones desarrolladas, y que estas prioridades respondan a una prioridad industrial de la región (pe. que se incluyan en la RIS3). Para este tipo de CPI se debe incluir un ejercicio de evaluación de impacto sobre la industria.

Plataformas digitales

Las plataformas digitales y las fichas de avance han mostrado ser la herramienta principal para soportar este proceso en los casos analizados ya que contribuyen a aumentar la transparencia en el proceso y la confianza de los participantes en el mismo. De igual manera, al ser de acceso público contribuyen a sensibilizar a entidades y empresas de otros sectores sobre la viabilidad y conveniencia de la CPI.

Asesoramiento jurídico y metodológico

Contar con el apoyo de los servicios jurídicos es clave para llevar a buen término un proceso de CPI. Las funciones de soporte únicamente deben asesorar y dotar de apoyo jurídico y metodológico para definir cuál es el vehículo más conveniente para cubrir dicha necesidad.

Siempre se debe tener en cuenta que muchas necesidades/oportunidades se pueden proveer más eficientemente mediante otros mecanismos fuera de la CPI. Forzar la adaptación de un proyecto a alguna modalidad CPI incrementa la probabilidad de fracaso.

Financiación (y, si aplica verificación del componente innovador)

La cofinanciación de la Unión Europea ha sido un aliciente fundamental para la diseminación de la CPI en España. Las regiones con alta disponibilidad de fondos FEDER tienen un incentivo importante para empezar a familiarizarse con la CPI, aunque supone ciertas limitaciones que van desde la verificación del componente innovador, el alineamiento del proyecto con prioridades regionales o los esfuerzos en cuanto a la gestión de proyectos.

No obstante, existen otras alternativas para ofrecer incentivos financieros a aquellas entidades que apuesten por la CPI (pe. H2020 en el caso catalán o los recursos propios).

Elaboración de pliegos y evaluación/adjudicación

Es importante construir capacidades para la definición de especificaciones funcionales y criterios de evaluación. En todos los casos revisados hay soporte por parte de entidades del área jurídica y/o del área de innovación.

²⁶ CPI Catalítica ocurre cuando el solicitante actúa como catalizador para la satisfacción de la demanda de usuarios finales ajenos a dicha agencia pública. En ella, las necesidades se encuentran fuera del ente público que actúa como principal demandante, por lo que la agencia pública adquiere los nuevos productos no para cubrir sus propias necesidades, sino para la satisfacción de aquellas provenientes de otros actores del sistema (públicos o privados).

También se observa en todas las regiones analizadas la publicación de guías de CPI donde se especifica el proceso de CPI. También resulta recomendable implicar en la CPI a entidades cercanas a las empresas (como GAIN en Galicia y ACCIÓ en Cataluña) ya que contribuye a facilitar la participación de las empresas en este tipo de procesos.