

# La compra pública innovadora. La Administración Pública como adquirente de bienes y servicios innovadores

Vega María Arnáez Arce

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.93.2012.01>

**Sumario:** I. Introducción.—II. Aproximación al concepto de compra pública innovadora. 1. ¿Qué es la compra pública innovadora? 2. Manifestaciones de la compra pública innovadora: a) La compra pública de tecnología innovadora. b) La compra pública pre-comercial o pre-compra pública innovadora.—III. Marco jurídico vigente. 1. Disposiciones normativas vigentes. 2. Formalización jurídica de la compra pública innovadora. 2.1. Formalización jurídica de la compra pública de tecnología innovadora. a) Los procedimientos ordinarios de contratación pública. b) Los contratos de colaboración público-privada. 2.2. Formalización jurídica de la compra pública en su modalidad pre-comercial.—IV. Algunos ejemplos: actuaciones desarrolladas por los poderes públicos en el Estado y en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1. Actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado. 2. Actuaciones desarrolladas por la Comunidad Autónoma del País Vasco.—V. A modo de conclusión.

Laburpena. Hitz gakoak.—Resumen. Palabras clave.—Abstract. Keywords.

## I. Introducción

Desde los primeros años del siglo XXI, vivimos inmersos en un entorno cada vez más cambiante, en el que se suceden importantes transformaciones sociales, políticas y económicas, que llevan implícita una necesidad inminente de reconfiguración del Estado, de las Administraciones públicas y, en definitiva, del derecho administrativo, en cuanto rama específica del ordenamiento jurídico reguladora del funcionamiento, la organización y la actuación de los poderes públicos (1).

En este contexto actual de una economía globalizada, la crisis financiera y económica internacional que nos afecta requiere que tanto las Administraciones y demás entidades del sector público, así como los agen-

---

(1) MIR PUIG, O.: *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 19.

tes económicos privados aúnen sus esfuerzos en pro de la recuperación económica y para la consolidación de los aspectos más estables de nuestro modelo productivo (2).

Para ello, la desburocratización de la organización y del funcionamiento de las Administraciones públicas se presenta como uno de los retos más importantes y como el objetivo más inmediato del derecho administrativo de nuestros días (3). Hasta tal punto que la externalización y simplificación administrativa se ha convertido en un requisito básico y esencial para la construcción de un nuevo modelo de organización administrativa, que sea capaz de garantizar el servicio objetivo a los intereses generales así como la prestación efectiva y eficiente de los servicios públicos (4).

Tal necesidad de transformación de las Administraciones, bajo nuevas fórmulas e instrumentos que garanticen la integración de conocimientos técnicos junto con las destrezas y habilidades materiales, es imprescindible para satisfacer el objetivo final de una gestión pública eficaz y eficiente.

Existe en la actualidad una estrategia clara, a nivel estatal, europeo e internacional, que apuesta y trabaja por la innovación de las Administraciones públicas como elemento clave para potenciar su competitividad, eficacia y eficiencia. En este sentido, la compra pública innovadora viene a completar y a complementar a otros instrumentos de impulso y fomento de la innovación como son, entre otros, el otorgamiento de subvenciones, el establecimiento de incentivos fiscales, el acceso a nuevas fuentes de financiación y el desarrollo de iniciativas tecnológicas conjuntas entre el sector público y el privado.

En este sentido, debe ponerse de manifiesto la incorporación específica de criterios de eficiencia y publicidad en materia de contratación pública, así como el impulso a la colaboración entre el sector público y privado, como elemento fundamental de relación entre las Administracio-

---

(2) Véase, en este sentido, el Preámbulo de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (B.O.E. núm. 55, de 5 de marzo), en el que se afirma la necesidad de impulsar la eficiencia especialmente en el ámbito de la contratación pública y la colaboración entre el sector público y privado como «elementos fundamentales de relación entre la Administración Pública y el tejido empresarial y, a la vez, como ámbitos en los que debe reforzarse la vinculación a parámetros de sostenibilidad económica [...]».

(3) En este sentido, merecen significarse las reflexiones del profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO calificando la simplificación administrativa como una necesidad inmediata de nuestras Administraciones Públicas que «[...] se enuncia siempre con un significado dinámico y operativo; en definitiva, como tarea a realizar que, según se verá, se proyecta en ámbitos muy distintos. En todo caso, y como punto de partida, parece obligado reconocer la necesidad de llevarla a cabo. Es algo que no cabe cuestionar; tampoco que haya que hacerlo en términos rigurosos y que no admiten demora [...]», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: «De la simplificación de la Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, Sept.-Dic., Madrid, 1998, pág. 7.

(4) PALOMAR OLMEDA, A.: «Simplificación administrativa» en *La Ordenación de las actividades de servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre*, dir. Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., Aranzadi, Pamplona, 2010, págs. 338 a 345.

nes y entidades públicas y el tejido empresarial, que se ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES) (5), la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (en adelante, LCTI) (6) y el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP) (7).

Para ello, el legislador estatal ha establecido criterios de simplificación de la tramitación de los expedientes de contratación pública y de mayor transparencia y publicidad de la información, a fin de impulsar e incentivar la participación de pequeñas y medianas empresas en el procedimiento de contratación pública.

Sin embargo, lo que más interesa destacar de la nueva regulación de la contratación pública a partir de las modificaciones incorporadas por las referidas normas legales es su expresa referencia a la necesidad de adoptar medidas específicas para impulsar la denominada *compra pública innovadora* como un instrumento imprescindible para fomentar la innovación y garantizar, de este modo, la gestión y prestación de servicios públicos de calidad y sostenibles (8).

## II. Aproximación al concepto de compra pública innovadora

El sector público se enfrenta, cada vez más, a la necesidad de introducir nuevas fórmulas de contratación con las que fomentar e impulsar la producción de bienes y servicios innovadores que, a su vez, abunden en la mejora de la calidad de los servicios públicos y en su eficacia y eficiencia y, en este contexto se introduce en el derecho administrativo de nuestros días el concepto de la compra pública innovadora.

### 1. ¿Qué es la compra pública innovadora?

En una primera aproximación conceptual, se puede definir la compra pública innovadora como un mecanismo en manos de los poderes pú-

---

(5) B.O.E. núm. 55, de 5 de marzo de 2011.

(6) B.O.E. núm. 131, de 2 de junio de 2011.

(7) B.O.E. núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

(8) Véase el artículo 37 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, en relación con su Disposición Adicional Decimosexta, en virtud de la cual se introducen modificaciones a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público con medidas de impulso de la compra pública innovadora y de la eficiencia en la contratación pública y de financiación de la colaboración público-privada.

blicos, que tiene por objeto o finalidad el impulso y la incentivación del desarrollo e incorporación de tecnología innovadora en los bienes y productos que se adquieren y utilizan para la prestación y gestión de los servicios públicos.

El concepto de compra pública innovadora tiene su origen en el seno de la Comisión Europea (9) y consiste en la aplicación de nuevas prácticas asociadas a la contratación pública con el fin de incorporar, de manera eficiente y sistemática, la innovación en los productos y servicios que adquieren las Administraciones y entidades del sector público.

Para ello, la Comisión Europea ha tomado como punto de partida la incentivación a las diferentes Administraciones para que impulsen este tipo de compra innovadora, especialmente las contrataciones pre-comerciales, entendidas como instrumento generador de oportunidades de innovación para las empresas, que contribuye a fomentar y mejorar la competitividad y la innovación global de los estados miembros de la Unión Europea (10).

Se trata, en definitiva, de reforzar, a medio y largo plazo, la capacidad innovadora de los Estados de la Unión Europea mejorando la calidad y la eficiencia de los servicios públicos mediante la adquisición por las Administraciones y entidades del sector público de productos, bienes y servicios innovadores, con un triple objetivo o finalidad:

En primer lugar, el de mejorar el funcionamiento de los servicios públicos a través de la incorporación a los mismos de bienes y servicios innovadores.

En segundo lugar, el de fomentar la innovación empresarial, impulsando a las empresas para que participen en el proceso mediante la presentación de ofertas innovadoras en determinados procedimientos de contratación pública.

Y en tercer y último lugar, el de impulsar la internacionalización de la innovación a partir de la utilización del mercado público como primer cliente de lanzamiento o cliente de referencia.

---

(9) El concepto de compra pública innovadora se ha desarrollado a través de diferentes resoluciones y comunicaciones del Parlamento y la Comisión Europea, entre las que destacan, entre otras, la Resolución del Parlamento Europeo de junio de 2007, sobre la trasposición y aplicación de la legislación sobre contratación pública; la Comunicación de la Comisión Europea de diciembre del mismo año, ambas desarrolladas y completadas por una nueva Resolución del Parlamento Europeo de febrero de 2009, que en base a los estudios desarrollados por la Comisión Europea y otras instituciones a fines, y atendiendo al cumplimiento de la normativa europea vigente, ha mostrado, una vez más, su apoyo al impulso de las compras públicas innovadoras.

(10) La Comisión Europea propone la consolidación de una amplia estrategia de innovación fundamentada en seis pilares básicos, siendo uno de ellos el del desarrollo de políticas de compra pública como método de refuerzo de la capacidad innovadora de la Unión. Véase el informe publicado por B+I STRATEGY: *Marco Europeo favorecedor de compras públicas: ventajas, inconvenientes y principales palancas de actuación*, Vitoria-Gasteiz, febrero, 2009, págs. 6 y 7.

De este modo, la compra pública innovadora se ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico como un nuevo instrumento a disposición de las Administraciones y demás entidades del sector público con la finalidad de satisfacer el objetivo común de fomentar e impulsar, a medio y largo plazo, la capacidad de los innovadora de los agentes económicos mejorando simultáneamente la calidad, la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos mediante la adquisición pública de bienes y servicios innovadores (11).

## 2. Manifestaciones de la compra pública innovadora

El objetivo del impulso de la innovación a través de la contratación pública se puede materializar a través de dos modalidades diferentes de actuación: la compra pública de tecnología innovadora y la pre-compra pública o compra pública pre-comercial.

### a) LA COMPRA PÚBLICA DE TECNOLOGÍA INNOVADORA

La compra pública de tecnología innovadora consiste en la adquisición comercial de bienes y productos por las Administraciones y entidades del sector público, mediante la integración en los expedientes de contratación pública de criterios y fórmulas que recojan la valoración de las innovaciones incorporadas por los licitadores en sus ofertas.

Esta modalidad de compra pública de tecnología innovadora permite la adquisición por los poderes públicos de un bien o servicio inexistente en el momento de la formalización del contrato pero que puede desarrollarse en un determinado periodo de tiempo, desarrollando para ello tecnología nueva o mejorada que garantice el cumplimiento de los requisitos demandados por el comprador.

La finalidad de la compra pública de tecnología innovadora, o lo que es lo mismo, de bienes y servicios innovadores, es la de fomentar y mejorar la prestación de los servicios públicos al comprador y, al mismo tiempo, reforzar la posición del proveedor de innovación en el mercado, por cuanto le permite disponer de un mercado local de lanzamiento que avala su ulterior internacionalización.

---

(11) MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, *Guía sobre compra pública innovadora*, MICIN, Madrid, 2011, pág. 3.

#### b) LA COMPRA PÚBLICA PRE-COMERCIAL O PRE-COMPRA PÚBLICA INNOVADORA

La modalidad de compra pública pre-comercial, o pre-compra pública innovadora, consiste en la contratación pública de servicios de investigación, desarrollo e innovación remunerada íntegramente por el órgano de contratación, en virtud de la cual el comprador público no se reserva para su uso exclusivo los resultados de la investigación sino que comparte con los suministradores los riesgos y los beneficios de la inversión que éstos realicen y que se concibe como necesaria para la creación y el desarrollo de soluciones innovadoras que superen las disponibles en el mercado (12).

La nota característica y más significativa de esta modalidad de adquisición o compra pública innovadora es la inclusión en el procedimiento de un trámite previo, denominado de pre-compra pública, en el que los proveedores, consorciados con tecnólogos de la cadena de valor de que se trate, realizan procesos de investigación, desarrollo e innovación dirigidos a aportar en sus ofertas y licitaciones soluciones innovadoras para el cumplimiento de los objetivos de la Administración o entidad pública contratante.

### III. Marco jurídico vigente

La puesta en marcha de las dos modalidades de compra pública innovadora exige la previa revisión y adaptación del marco jurídico y normativo vigente y de la regulación de los procedimientos específicos para su implementación, mediante el desarrollo de una estrategia global en la que se planifiquen las necesidades del comprador público a medio y largo plazo, al mismo tiempo que se potencia y promueve el diálogo entre los productores, el mercado y las Administraciones y entidades del sector público en su condición de parte compradora (13).

(12) Destacan en este sentido las reflexiones del informe publicado por B+I STRATEGY: *Marco Europeo favorecedor de compras públicas: ventajas, inconvenientes y principales palancas de actuación*, Vitoria-Gasteiz, febrero, 2009, en su página 7, en la que se afirma expresamente que «[...] el desarrollo de políticas de compra pública desde los Gobiernos implica la necesidad de que el sector público abra caminos con planteamientos innovadores. Unas mejores prácticas de contratación pública pueden ayudar a estimular la absorción por el mercado de productos y servicios innovadores, al tiempo que aumenta la calidad del servicio público en los mercados donde el sector público es un comprador significativo, haciéndolos más rentables y beneficiando así a los contribuyentes. Se debe animar a los compradores públicos a que se abran a soluciones innovadoras y alternativas, que no continúen necesariamente comprando lo mismo que antes. De esta forma brindarán nuevas oportunidades a la innovación para las empresas, contribuyendo así, en general, a mejorar la competitividad y la innovación de Europa. La Comisión Europea destaca las oportunidades que Europa desaprovecha en cuanto a las compras o contratación pre-comercial».

(13) Debe significarse en este sentido que la vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ya introdujo nuevos elementos en los procesos de compra que hacen posible

Se describen, a continuación, las normas y los preceptos actualmente vigentes en nuestro ordenamiento jurídico en esta materia, enunciándose asimismo, los principales instrumentos o procedimientos regulados para la materialización o formalización jurídica de la compra pública innovadora.

## 1. Disposiciones normativas vigentes

Las disposiciones normativas vigentes que integran el actual marco jurídico de la compra pública innovadora son el Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ley de Contratos del Sector Público, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Desde la fecha de la aprobación de la Ley 30/2007, hasta la entrada en vigor del vigente Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el TRLCSP, dicha norma ha sido objeto de sucesivas modificaciones (14).

Entre todas estas reformas, destaca especialmente la introducida mediante la aprobación de la Ley 4/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en virtud de la cual se pretende impulsar la eficiencia en la contratación pública y la colaboración público-privada, con la finalidad de aprovechar el potencial de la contratación pública para la consecución de otros objetivos referidos a las políticas energéticas, ambientales y de innovación (15).

---

vislumbrar las oportunidades derivadas del establecimiento de una política de innovación en el sector público. Entre otros elementos innovadores, destacan en la Ley 30/2007, la posibilidad de definir el objeto de la compra pública señalando y especificando su funcionalidad y la posibilidad de adjudicar contratos especialmente complejos, en los que sea difícil definir las especificaciones técnicas de las necesidades del sector público valorando y considerando las posibles soluciones que ofrece el mercado, mediante el procedimiento denominado de diálogo competitivo con los licitadores.

(14) Entre las modificaciones más importantes de la LCSP destacan las operadas por la Ley 15/2010, de 5 de julio, sobre morosidad en los pagos, la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Además, también han introducido modificaciones en la LCSP la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España (art. 83 LCSP); la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (Disposición adicional 5.ª LCSP); el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril (arts. 49.1 b), 208.5 y 209.2.b) LCSP); el Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril (art. 49.1.c) LCSP); la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (arts. 24.1, 53.2, 102.2, 134.6, 210.7, 262, 310.2 y disposición adicional 24 LCSP) y la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 70 bis LCSP).

(15) En este sentido, debe significarse que en una época de restricciones presupuestarias y de dificultades económicas la contratación pública se afirma como instrumento para la utilización óptima y eficiente de los recursos públicos y para la consecución de objetivos medioambientales y de impulso a las políticas de innovación I+D+i. Véase en este sentido, ANCOS FRANCO, H.: «La Responsabilidad social empresarial y las compras públicas sostenibles», en *Observatorio de Contratación Pública*, <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle>

Más aún, el fundamento de la aprobación del vigente TRLCSP se encuentra, precisamente, en la disposición final 32 de la LES, en la que se señalaba el plazo de un año, a contar desde la fecha de su entrada en vigor, para que el Gobierno elaborara y aprobase un Texto Refundido en el que integrar, de forma ordenada y armónica, los preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público y de las disposiciones vigentes en materia de contratación pública contenidas en normas con rango de ley (16).

En cuanto a la regulación jurídica de la compra pública innovadora, la letra c) del artículo 11 del vigente TRLCSP define los contratos de colaboración público-privada y los califica como la vía preferente para la adquisición de tecnología innovadora, en cuanto afirma expresamente que se trata de una modalidad contractual que tiene por objeto la «fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado».

Ello, toda vez que el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado que se adjudica mediante el procedimiento del diálogo competitivo está especialmente reservado por el propio TRLCSP para el caso de los contratos particularmente complejos, en los que el órgano de contratación entiende que el uso de un procedimiento ordinario no permite una adjudicación eficaz del contrato (17).

Por otra parte, el referido texto refundido también prevé el posible establecimiento de un conjunto de instrumentos o de mecanismos contractuales con el fin de fomentar, impulsar y, cuando menos favorecer, o facilitar, la compra pública innovadora en los procedimientos ordinarios de adjudicación, a partir de la introducción de cláusulas específicas en los pliegos de condiciones administrativas generales y de prescripciones técnicas, sin que sea necesario, por lo tanto, crear nuevos y específicos tipos

---

(16) El expositivo del Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre justifica tal habilitación legislativa en los siguientes términos: «[...] Dicha habilitación tiene su razón de ser en la seguridad jurídica, como puso de manifiesto el Consejo de Estado en su dictamen de 29 de abril de 2010, al recomendar la introducción, en el texto del anteproyecto de modificación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, sometido a dictamen, de una disposición final que habilitara al gobierno para la realización de un texto refundido, con el alcance que estimara por conveniente. Efectivamente, la sucesión de leyes que han modificado por diversos motivos la Ley 30/2007 unido a la existencia de otras normas en materia de financiación privada para la ejecución de contratos públicos incluidas en otros textos legislativos, pero de indudable relación con los preceptos que regulan los contratos a los que se refieren, aconsejan la elaboración de un texto único en el que se incluyan debidamente aclaradas y armonizadas, todas las disposiciones aplicables a la contratación del sector público».

(17) El contrato de colaboración público-privada es, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del TRLCSP, el tipo contractual más específico e idóneo para la compra pública innovadora en su modalidad de adquisición pública de tecnología innovadora, toda vez que favorece y facilita el diálogo con las empresas para la definición y el establecimiento de requisitos de licitación sujetos a fase de investigación, desarrollo e innovación, más allá del precio y el plazo de entrega.

contractuales reservados para la adquisición de tecnología y productos innovadores (18).

Finalmente, el artículo 4.1.r) del TRLCSP, añadido en virtud de la disposición adicional 16 de la LES, excluye del ámbito de aplicación del régimen jurídico de la contratación del sector público a los contratos que tengan por objeto la compra pública innovadora en su modalidad pre-comercial, esto es, los que promueven la capacitación tecnológica de las empresas y en los que el empresario y la entidad del sector público contratante comparten los riesgos y los beneficios de la investigación. Ello no obstante, sí resultan de aplicación a estos contratos los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, no discriminación y elección de la oferta más ventajosa.

Por su parte, la LES, en sus artículos 37 y 38 contribuye al impulso y fomento de la contratación pública de actividades y productos innovadores, mediante el establecimiento y determinación de cuantías a invertir en la adquisición de innovación, que se concretaron por Acuerdo del Consejo de Ministros-CPI (8/Oct./10).

Del mismo modo, la Ley 14/2011, LCTI, en cuyo artículo 7 se eleva a rango de Ley la Estrategia E2i y en cuyo artículo 44.3 regula la necesidad de aprobación y publicación por los Departamentos Ministeriales de sus respectivos planes de compra pública innovadora con el objetivo de alcanzar para el año 2013 del objetivo de que un 3% de las inversiones de la Administración General del Estado se destinen a la adquisición de innovación (19).

## 2. Formalización jurídica de la compra pública innovadora

Se analizan, a continuación, algunos de los instrumentos o mecanismos de formalización jurídica o materialización de las actuaciones de compra pública innovadora, en sus dos modalidades de compra pública de tecnología innovadora y de compra pública pre-comercial.

---

(18) Se trata de cláusulas relativas a los criterios de valoración para la adjudicación de los contratos consistentes tanto en la introducción de criterios automáticos que primen la innovación como una suerte de discriminación positiva para los licitadores que la incorporen, o bien mediante la designación de asesores expertos que valoren en cada caso las soluciones innovadoras aportadas por los licitadores en sus ofertas.

Es imprescindible que los criterios de valoración estén directamente relacionados con el objeto del contrato y son criterios diferentes de los relativos a la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios. La enumeración de tales criterios debe estar a disposición de todos los órganos de contratación para su utilización, previo informe favorable de los órganos jurídicos competentes encargados de evaluar su conformidad al marco jurídico existente.

(19) Acuerdo del Consejo de Ministros-CPI- (8/jul./11).

## 2.1. FORMALIZACIÓN JURÍDICA DE LA COMPRA PÚBLICA DE TECNOLOGÍA INNOVADORA

Nuestro ordenamiento jurídico contempla dos tipos de instrumentos o mecanismos para la formalización jurídica o materialización de la compra pública de tecnología innovadora: los procedimientos de contratación ordinarios y los contratos de colaboración público-privada.

### a) *Los procedimientos ordinarios de contratación pública*

Tal y como se ha definido anteriormente, la Compra Pública de Tecnología Innovadora consiste en la adquisición por parte de las Administraciones y entidades del sector público de bienes y servicios inexistentes en el momento de la formalización del contrato pero que se van a desarrollar o producir dentro de un periodo de tiempo determinado.

El objeto de esta modalidad de compra pública innovadora lo constituye, precisamente, la adquisición y el desarrollo de tecnología nueva o mejorada que cumpla con los requisitos y exigencias de la entidad adjudicadora, de tal forma que el comprador público se erija como primer cliente y primera referencia para el mercado al que acceden los bienes y servicios desarrollados bajo esta modalidad contractual.

Las licitaciones en que se siguen los procedimientos de adjudicación ordinarios con el propósito de impulsar y promover la innovación incluyen en sus correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas aspectos relativos a la valoración cuantitativa y cualitativa de la innovación, así como deberán atender el impulso y las posibilidades de financiación del proyecto innovador que se presenta por los licitadores.

En este supuesto, o de este modo, se introducen unos criterios de valoración referidos o relativos a lo que se puede denominar *las mejoras técnicas innovadoras* sobre los elementos precisados o especificados desde el momento del anuncio de licitación en el que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 131.2 del TRLCSP, el órgano de contratación podrá incluir en el pliego, en función de su naturaleza y complejidad, un plazo para que los licitadores puedan solicitar las aclaraciones que estimen pertinentes sobre su contenido. Las respuestas que emita el órgano de contratación a tales consultas tendrán carácter vinculante y deberán hacerse públicas en términos tales que garanticen la igualdad y libre concurrencia en el proceso de licitación.

Los criterios valorables los determina, por tanto, el órgano de contratación para cada contrato, desde el precio hasta la fecha de entrega del bien o servicio, incluyendo la innovación.

### b) *Los contratos de colaboración público-privada*

Tal y como se ha señalado, el Texto Refundido de la LCSP vigente, en su artículo 11 c) define esta modalidad contractual como la vía preferente y específica para la adquisición de tecnología innovadora por las Administraciones y Entidades del sector público. El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado se puede definir como aquel mediante el que una Administración o Entidad del Sector Público encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo de tiempo determinado, la realización de una actuación global e integrada, que comprenda, además de la financiación de inversiones inmateriales, obras y suministros necesarios, bien la construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos, bien la fabricación de bienes o la prestación de servicios de tecnología innovadora (20).

Se trata de una modalidad contractual especialmente compleja, toda vez que las necesidades públicas a satisfacer mediante ella no pueden ser atendidas por ninguna otra modalidad de contratación pública tipificada, en la que el contratista debe ir definiendo su objeto junto con la administración o entidad pública contratante. Es por ello, por lo que este tipo de contrato, que se adjudica mediante el procedimiento del diálogo competitivo, entre muy pocas empresas o grupos, únicamente puede celebrarse cuando previamente se haya puesto de manifiesto la inexistencia de otras alternativas de contratación pública.

Se puede afirmar, por tanto, que es el único tipo o modelo de contratación pública capaz de incentivar la incorporación y determinación de las soluciones innovadoras en los bienes y servicios que se suministran al sector público.

Y es que, no se debe olvidar, que lo que pretende esta modalidad de compra pública innovadora es que el prestador del servicio público y el suministrador de bienes y productos convengan y diseñen conjunta-

---

(20) En relación con el contrato de colaboración entre el sector público y privado, véanse, entre otros: ÁVILA ORIVE, J.L.: *Los convenios de colaboración excluidos de la ley de contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 83 y ss.; COLÓN DE CARVAJAL FIBLA, B.: «El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado como instrumento eficaz para salir de la crisis», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 110, 2011, págs. 40 a 45; CHINCHILLA MARÍN, M.C.: «El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado (CPP)», en *Estudios sobre la Ley de Contratos del Sector Público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, págs. 455 a 488, y «El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 132, 2006, págs. 609 a 644; GUIMERANS RUBIO, J.M.; RODRÍGUEZ BUSTO, J.: «Gestión indirecta (IV): las colaboraciones público-privadas. Contrato de colaboración entre el sector público y el privado. Contrato de concesión de obra pública», en *Tecnología y práctica para gestión de los servicios locales*, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2010, págs. 663 a 725, y SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 7.ª ed., 2011, págs. 586 y ss.

mente el producto o el bien innovador que, a medio plazo, ofrezca la mejor solución en términos más cualitativos que cuantitativos.

## 2.2. FORMALIZACIÓN JURÍDICA DE LA COMPRA PÚBLICA EN SU MODALIDAD PRE-COMERCIAL

La compra pública innovadora, en su modalidad pre-comercial tiene por objeto la búsqueda de soluciones a demandas futuras que pueden plantearse desde el sector público con el fin de hacer frente o satisfacer necesidades públicas para las que no existe una solución en el mercado.

La adjudicación de los contratos de compra pública pre-comercial no está sujeta al ámbito de aplicación del TRLCSP, ya que se trata de modalidades contractuales expresamente excluidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.1.r) de dicho cuerpo legal. Ello no obstante, en su adjudicación, las administraciones y entidades del sector público deben respetar los principios generales de la contratación pública, cuales son, la publicidad, concurrencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación y elección de la oferta económicamente más ventajosa.

Desde un punto de vista objetivo, la pre-compra pública se circunscribe de manera exclusiva a las actividades de I+D que abarcan desde la exploración y diseño de soluciones a las demandas públicas hasta la fabricación de un número limitado de primeros productos, con los que acreditar que se trata de un bien o servicio que puede producirse y suministrarse cumpliendo unas condiciones de calidad aceptables.

Para ello, la contratación pre-comercial se deberá llevar a cabo por fases eliminatorias de forma que se pueda comprobar progresivamente la eficacia y eficiencia de las soluciones propuestas por los diferentes licitadores que compiten, con el fin de aprovechar esta competencia de un modo positivo para que los compradores públicos puedan aprovechar las mejores soluciones ofrecidas por el mercado evitando, asimismo, la dependencia de un proveedor único (21).

Se puede afirmar, por lo tanto, que la pre-compra pública es una modalidad de contratación pública de servicios de I+D+I compartiendo riesgos y beneficios entre los poderes públicos y las empresas privadas y con el objetivo de procurar y facilitar la rentabilidad de la incorporación

---

(21) En la compra pública innovadora en su modalidad pre-comercial, la I+D+I no incluye las actividades de desarrollo comercial, tales como la producción en cantidad, el suministro a gran escala para determinar la viabilidad comercial o recuperar los costes I+D+I, la integración o la personalización y los ajustes y mejoras añadidos en productos o procesos existentes. Véase en MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, *Guía sobre compra pública innovadora*, MICIN, Madrid, 2011, pág. 20.

de soluciones innovadoras a la gestión y prestación de los servicios públicos (22).

La LES ha impulsado especialmente la pre-compra pública innovadora, excluyéndola expresamente del ámbito de aplicación del TRLCSP y previendo la reserva de una dotación presupuestaria para su financiación en el ámbito de la Administración General del Estado.

La materialización de la pre-compra pública innovadora se formaliza mediante la aprobación de diferentes programas en los que se tiene en cuenta la capacitación tecnológica de las empresas, previendo que en futuras licitaciones se puedan recabar las tecnologías e innovaciones desarrolladas al amparo de la pre-compra.

Una vez definidas las especificaciones y los requerimientos de los diferentes problemas técnicos que se plantea resolver el sector público, se abre una convocatoria pública para que las empresas interesadas presenten sus ofertas.

Se trata de un proceso en el que se distinguen las dos fases siguientes:

- Una primera fase, en la que, una vez evaluadas las diferentes propuestas, las que resulten seleccionadas serán adjudicatarias de un contrato para el estudio de la viabilidad de la propuesta planteada, con una duración y una dotación presupuestaria determinada y limitada.
- A continuación, en una segunda fase, se selecciona para su contratación un número reducido de propuestas de la fase anterior, con el objeto de desarrollar la fase de investigación aplicada y su desarrollo experimental (23).

#### **IV. Algunos ejemplos: actuaciones desarrolladas por los poderes públicos en el Estado y en la Comunidad Autónoma del País Vasco**

##### **1. Actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado**

El pasado 8 de julio de 2011, el Consejo de Ministros aprobó un ambicioso paquete de medidas, enmarcadas en la denominada Estrategia Es-

---

(22) A estos efectos, se debe establecer un adecuado acuerdo o pacto de reparto de riesgos y beneficios entre el comprador público y las empresas participantes en la contratación pre-comercial mediante un estudio previo de la explotación y futura comercialización de los productos innovadores, resultado de la I+D+I objeto del contrato. Véase en MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, *Guía sobre compra pública innovadora*, MICIN, Madrid, 2011, pág.21.

(23) MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, *Guía sobre compra pública innovadora*, MICIN, Madrid, 2011, págs. 21 y 22.

tatal de Innovación (E2i) (24) que tiene por objeto potenciar el desarrollo de nuevos mercados innovadores desde la perspectiva de la demanda, de tal forma y manera que todos los ministerios, así como sus organismos autónomos y otras entidades dependientes, deberán especificar el importe de las partidas destinadas a esta modalidad de contratación pública, en sus presupuestos y programas de actuación plurianuales.

Con la aprobación de dicho Acuerdo, se dio asimismo cumplimiento al de 8 de octubre de 2010 por el que se impulsaba la compra pública innovadora, así como el compromiso de adquisición preferente de bienes y servicios innovadores, previsto en la ya citada Ley 2/2011, de Economía Sostenible (25).

Para la puesta en práctica del Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2011, el Ministerio de Ciencia e Innovación, con la participación del Ministerio de Economía y Hacienda, asumió el compromiso de publicar una *guía del usuario de compra pública innovadora*, especificando el modo en que han de organizarse y tramitarse las licitaciones para incentivar la presentación de ofertas que incorporen soluciones y/o productos innovadores (26).

Asimismo, y como instrumento de financiación de apoyo a la oferta tecnológica, el Ministerio de Ciencia e Innovación ha puesto en marcha un instrumento de apoyo a la oferta tecnológica que concorra a los procesos de compra pública innovadora, denominado *Programa Innodemanda*, aportando para ello fondos provenientes de su propio presupuesto, a través del Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (en adelante, CDTI) que financiará a las empresas el coste de la innovación para que al órgano público le cueste lo mismo que si comprara tecnología ya desarrollada facilitando de este modo a las empresas participar más en la Administración con sus productos y servicios.

---

(24) La Estrategia Estatal de Innovación (E2i) se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2010, y constituye el marco de actuación de la política del Gobierno en materia de innovación, con la que se pretende contribuir al cambio en el actual modelo productivo de nuestro país, a través del fomento y de la creación de nuevas estructuras que faciliten el mejor aprovechamiento del conocimiento científico y el desarrollo tecnológico. Esta Estrategia se tiene como punto de partida y fundamento el análisis y ulterior diagnóstico de la situación de la innovación en España para, a continuación, determinar y cuantificar los objetivos que, a medio y largo plazo, serán capaces de mejorar la capacidad innovadora de nuestro tejido productivo y, en definitiva, de nuestra económica.

(25) Entre las medidas aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros del pasado 8 de julio, con la finalidad de impulsar la compra pública innovadora destacan especialmente las tres siguientes: *a)* el objetivo de que en 2013, el presupuesto de la Administración General del Estado destine, al menos, un 3% a la Compra Pública Innovadora (CPI), *b)* La publicación de una guía del usuario de Compra Pública Innovadora y *c)* la puesta en marcha de un mecanismo de financiación de la Compra Pública Innovadora (Programa INNODEMANDA).

(26) Documento ya publicado por el MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, *Guía sobre compra pública innovadora*, MICIN, Madrid, 2011.

La colaboración entre el CDTI y la entidad contratante parte de la formalización de un *Protocolo de Actuación General* que establece los plazos de actuación y las condiciones de financiación de las actividades de investigación, desarrollo e innovación. Tras la inclusión de determinadas cláusulas en los pliegos y en el anuncio de licitación, se continuará la tramitación del procedimiento de adjudicación conforme a las determinaciones contenidas en el vigente TRLCSP. A continuación, los licitadores que estén interesados podrán dirigir una solicitud al CDTI, interesando la financiación de los costes de desarrollo e integración de las innovaciones que desean incluir en sus ofertas (27).

## 2. Actuaciones desarrolladas por la Comunidad Autónoma del País Vasco

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha apostado por innovación como pieza clave y eje central para la mejora de la competitividad y sostenibilidad de su economía. La administración autonómica ha venido asumiendo un incipiente papel de liderazgo respecto del desarrollo y el impulso de la innovación como fundamento de la mejora en la gestión y en la prestación de los servicios públicos.

En este contexto, el pasado 31 de mayo de 2011, el Consejo de Gobierno Vasco aprobó el *Plan de Innovación Pública* (en adelante, PIP), concebido como un plan estratégico que tiene por finalidad la implementación progresiva de políticas de modernización y reforma de la Administración autonómica para que sea capaz de satisfacer las demandas que la sociedad actual le reclama (28).

La finalidad o el objetivo último que se pretende alcanzar es la construcción de una Administración pública innovadora, en otras palabras, una Administración pública que trabaje de forma permanente y sistemá-

---

(27) La evaluación de dichas solicitudes se realizará mediante un procedimiento de análisis-concesión acelerado y diseñado al efecto. La resolución del CDTI se notificará a los solicitantes antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas a la licitación, como regla general en el plazo máximo de seis semanas. A continuación, los licitadores podrán presentar sus ofertas ante el correspondiente órgano de contratación, pudiendo tener en cuenta para ello las referidas condiciones especiales de financiación a la innovación en sus productos. Concluida la evaluación de las ofertas y la adjudicación del contrato se procederá a la firma y formalización del contrato. Debe significarse en este sentido que, con independencia del resultado final de la adjudicación del contrato, los licitadores podrán hacer uso, en todo caso, de la financiación de las actividades de I+D+I en los términos aprobados por el CDTI. Véase en el editorial publicado en la revista *Perspectiva CDTI. Revista de Innovación Tecnológica*, núm. 38, julio de 2011, pág. 5.

(28) El propio PIP, en su introducción define la innovación pública como «[...] la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor social [...]».

tica para promover y garantizar la calidad y efectividad de los servicios públicos que se prestan al ciudadano.

En este sentido, el Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, de la mano de la Agencia Vasca de Innovación —Innobasque— viene impulsando una línea de actuación tendente a orientar a las organizaciones y empresas vascas en su búsqueda de mejoras de competitividad frente a los profundos y determinantes cambios económicos y financieros a los que estamos asistiendo (29).

La estrategia autonómica vasca hacia una gestión avanzada de lo público como elemento en clave de competitividad tiene como punto de partida y referente la innovación concebida como una palanca de efecto multiplicador capaz de desarrollar instituciones eficientes, potenciando en cada caso las capacidades específicas de cada organización.

En este sentido, la aportación diferencial de valor para el cliente se erige como el fundamento de la ventaja competitiva y las organizaciones pueden y deben desarrollar diferentes estrategias para alcanzarla, en función de las condiciones de su entorno, de sus capacidades y recursos. La compra de una máquina o de tecnología que añade mejora de productividad genera una ventaja competitiva pero se trata de una ventaja copiable y no duradera que puede adquirir y desarrollar cualquier competidor que tenga medios para hacerlo. Sin embargo, el desarrollo de un sistema de gestión innovador y de primer nivel aporta un plus de fortaleza y un elemento diferencial para presentarse en el mercado con capacidad para dar respuestas adecuadas a los nuevos retos y a las necesidades y demandas del sector público, a medio y largo plazo (30).

Destaca asimismo, la aprobación el pasado 12 de julio de 2011 del *III Programa Marco Ambiental* del Gobierno Vasco para el periodo 2011-2014, en el que se recoge la planificación ambiental, los objetivos y las

---

(29) En este sentido, el Gobierno Vasco ha aprobado el Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013, en Sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 27 de julio de 2010, como plan marco que define el modelo de competitividad previsto para la economía vasca dentro de España y de la Unión Europea, en el contexto de la crisis económica, de la globalización y de la continua transformación del modelo productivo en el que la capacidad de las empresas para competir en términos de innovación, en el ámbito de los mercados globales se debe entender y aprovechar como una oportunidad para mejorar la productividad y el rendimiento económico.

(30) Véanse en este sentido, las reflexiones contenidas en el documento redactado por el Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, coordinado por EUSKALIT y con la colaboración de SPRI, INNOBASQUE, ORKESTRA, IZAITE, CONFEBASK, OSAKIDETZA y MONDRAGÓN ASLE, *Hacia una gestión avanzada como clave de competitividad. Principios para iniciar el camino hacia una gestión avanzada*, en [www.Euskadi.net](http://www.Euskadi.net). (Última consulta, a 14 de noviembre de 2011), en el que se define la innovación como «[...] una palanca de efecto multiplicador que nos permitirá desarrollar organizaciones de alto potencial innovador en aspectos como: productos y servicios, procesos, clientes y mercados [...]».

prioridades autonómicas en materia ambiental (31) y en el que se incluyen criterios medioambientales a considerar para la contratación pública a modo de discriminación positiva a favor de las compañías *más sostenibles e innovadoras*. Y lo hace teniendo en cuenta e introduciendo en los pliegos de condiciones técnicas aspectos como el reciclaje, el eco-diseño o el ahorro energético (32).

## V. A modo de conclusión

De todo lo expuesto, se concluye la creciente importancia de la compra pública innovadora como uno de los retos más significativos del Derecho administrativo actual y en el seno de una economía global, cuya consolidación y efectiva realización exige el diseño de fórmulas para su cobertura jurídica, así como la definición de mecanismos e instrumentos que permitan la adaptación de los vigentes procedimientos de contratación pública a los requisitos y exigencias derivados de la compra pública innovadora en el contexto de un mercado globalizado del que formamos parte.

Debe significarse, que tal impulso innovador viene de la mano del desarrollo y consolidación de una estrategia internacional, europea, estatal y autonómica, en la que hay que destacar el especial compromiso de la Administración Pública Vasca que se pone de manifiesto en su trabajo constante en pro de la innovación, concebida como la pieza clave y el elemento fundamental para alcanzar el objetivo final de una gestión pública eficaz y de una eficiente prestación de los servicios públicos al ciudadano.

Y ello, en el supuesto que nos ocupa de la compra pública innovadora, únicamente será posible mediante la definición y establecimiento de reglas específicas reguladoras de la denominada *contratación pre-comercial o pre-compra pública*, considerada por la Comisión Europea como un instrumento imprescindible para impulsar la innovación y proporcionar servicios públicos sostenibles y de calidad, que permitan una mayor implicación del sector público en la implementación de las políticas comunitarias de Investigación, Desarrollo e Innovación.

---

(31) De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/98 General del Medio Ambiente del País Vasco, la política ambiental de la Comunidad Autónoma se debe plasmar o concretar en un Programa Marco Ambiental (PMA), elaborado por un periodo de cuatro años y que será aprobado por el Gobierno y posteriormente elevado al parlamento. En cumplimiento de este precepto y como antecedente del actual se elaboraron y aprobaron el primero y segundo Programa Marco Ambiental, correspondientes a los periodos 2002-2006 y 2007-2010 respectivamente.

(32) Véase en la Introducción págs.16 y 17 III PMA del Gobierno Vasco.

En este sentido, la compra pública innovadora viene a completar y a complementar a otros instrumentos de innovación como son, el otorgamiento de subvenciones, el establecimiento de incentivos fiscales, el acceso a nuevas fórmulas y fuentes de financiación y el desarrollo de iniciativas tecnológicas conjuntas entre el sector público y el privado.

En nuestro ordenamiento jurídico, la incorporación específica de los precitados criterios de innovación e impulso a la colaboración entre el sector público privado se ha materializado a través de la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el TRLCSP.

De este modo, el legislador estatal ha incorporado criterios de simplificación de la tramitación de los expedientes de contratación pública y de mayor transparencia y publicidad de la información, con el objetivo último de impulsar e incentivar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el procedimiento de contratación pública, especialmente cuando dichos contratos tengan por objeto la producción de bienes o la prestación de servicios que incorporen nueva tecnología en su proceso productivo, con la finalidad de fomentar la innovación y garantizar la gestión y prestación de servicios públicos de calidad y sostenibles.

Se trata, en definitiva, de favorecer la incorporación de criterios de innovadores en las compra públicas, especialmente en el trámite de contratación pública pre-comercial, con la finalidad de impulsar y fomentar la aceptación e inserción en el mercado de las nuevas tecnologías, en tanto que éstas empiecen a ser percibidas como parte de un marco político coordinado y normalizado de contratación de un nuevo tipo de bienes y servicios innovadores capaces de satisfacer, a medio y largo plazo, las necesidades y demandas de un sector público cada día más globalizado.

Trabajo recibido el 10 de marzo de 2012.

Aceptado por el Consejo de Redacción el 4 de mayo de 2012

**LABURPENA:** Lan honetan erosketak publiko berritzailea aztertzen da, administrazio publikoek berrikuntzaren alde egin duten apustuaren adierazpide gisa. Berrikuntza, hain zuzen ere, giltzarria da administrazio publikoen lehiakortasuna, eraginkortasuna eta efizientzia hobetzeko, gero eta zerbitzu publiko iraunkorra-koak eta kalitate hobekoak bermatzeko, eta, horrenbestez, sektore publikoak ikerketaren, garapenaren eta berrikuntzaren arloko politikak garatzen konpromiso handiagoa hartzeko aukera izan dezan. Berrikuntza bultzatzeko eta sustatzeko beste neurri batzuk —hala nola dirulaguntzak ematea, pizgarri fiskalak ezartzea, finantziazio-iturri berriak lortzea, eta sektore publikoaren eta pribatuaren artean ekimen teknologikoak lantzea— osatzen dituen tresnatzat hartzen du azterlan honen erosketak publiko berritzailea.

**HITZ GAKOAK:** Berrikuntza. Kontratazio publikoa. Teknologia berritzailea. Erosketak publiko berritzailea. Aurrerosketak publikoak.

**RESUMEN:** En este trabajo se estudia la compra pública innovadora como expresión de la apuesta de las Administraciones públicas por la innovación, como elemento clave para potenciar su competitividad, eficacia y eficiencia y para garantizar la prestación de unos servicios públicos cada vez más sostenibles y de calidad, que permitan una mayor implicación del sector público en la implementación de las políticas de Investigación, Desarrollo e Innovación. Dicho análisis, parte de la consideración de la compra pública innovadora como un nuevo instrumento que viene a completar y a complementar a otras técnicas de impulso y fomento de la innovación tales como el otorgamiento de subvenciones, el establecimiento de incentivos fiscales, el acceso a nuevas fuentes de financiación y el desarrollo de iniciativas tecnológicas conjuntas entre el sector público y el privado.

**PALABRAS CLAVE:** Innovación. Contratación pública. Tecnología innovadora. Compra pública innovadora. Pre-compra pública.

**ABSTRACT:** This work studies the innovative public purchase as an expression of how public administrations pledge to innovation as a key element for their competitiveness, efficacy and efficiency and for guaranteeing the provision of more sustainable and of a greater quality public services, which allow a deeper involvement by the public sector when implementing policies regarding the Research, Development and Innovation. This analysis starts from considering the innovative public purchase as a new tool that comes to complete and complement to those techniques for boosting and promoting the innovation as granting public subsidies, setting fiscal incentives, access to new sources of funding and the development of joint technological initiatives between the public and private sector.

**KEYWORDS:** Innovation. Public procurement. Innovative technology. Innovative public purchase. Public pre-purchase.

