

# **INFORME**

## **CÁMARA DE COMERCIO DE ESPAÑA**

---

### **Normas de contratación pública de la UE - Revisión**

**Enero de 2026**

## 1 | INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye una respuesta al proceso de consulta pública promovido por la Comisión Europea el 3 de noviembre de 2025 con el propósito de revisar el marco normativo aplicable a la contratación pública en la Unión Europea. La iniciativa busca actualizar y simplificar las normas vigentes y reforzar su coherencia con las prioridades estratégicas de la Unión.

Según se expone en la convocatoria, la contratación pública desempeña un papel esencial en el funcionamiento del mercado interior y en la consecución de objetivos como la sostenibilidad, la innovación, la resiliencia económica y la seguridad estratégica. La Comisión identifica distintos retos que justifican la revisión, entre ellos la complejidad de los procedimientos, la falta de claridad jurídica, la rigidez de algunos mecanismos contractuales y la limitada participación transfronteriza.


Desde esta perspectiva, la revisión representa una oportunidad para mejorar la eficiencia del gasto público, reforzar la calidad de las adjudicaciones y facilitar que la contratación pública contribuya de manera efectiva al desarrollo económico y social de la Unión.

## 2 | VALORACIÓN GLOBAL

La evaluación realizada por la Comisión Europea sobre el marco vigente de contratación pública indica que persisten limitaciones que dificultan su aplicación práctica y reducen su capacidad para apoyar objetivos como la innovación, la sostenibilidad o la resiliencia económica. Entre los aspectos señalados figuran la complejidad de los procedimientos, la falta de claridad jurídica, la rigidez de determinados instrumentos y las dificultades para adaptar contratos de larga duración a cambios significativos del entorno.

En este contexto, la Cámara de Comercio de España valora positivamente la iniciativa de la Comisión Europea, que ofrece la posibilidad de avanzar hacia un modelo de contratación pública más orientado a la calidad y a los resultados. El marco actual sigue mostrando rigideces que inciden en la ejecución de los contratos, por lo que resulta oportuno que la revisión se centre en los retos identificados por la Comisión.

Desde esta perspectiva, se considera conveniente:

- Reforzar los criterios de calidad, innovación y relación calidad-precio, evitando procedimientos centrados principalmente en el precio.
  - Simplificar los procedimientos, incorporando herramientas como consultas de mercado, negociaciones estructuradas y fases de oferta final mejorada (*Best and Final Offer* - BAFO).
  - Actualizar el régimen de concesiones, clarificando la definición de riesgo operacional y permitiendo ajustar la duración contractual en función de la complejidad del proyecto y la distribución de riesgos.
  - Mejorar los mecanismos de revisión de precios y reequilibrio, mediante cláusulas de adaptación previamente definidas que puedan activarse ante circunstancias extraordinarias.
  - Revisar el uso de la contratación *in-house* (gestión directa por entidades públicas), reforzando el control análogo y promoviendo evaluaciones periódicas de eficiencia.
  - Fortalecer la gobernanza y la transparencia, mediante una prelación documental clara y una trazabilidad adecuada de los principales hitos del procedimiento. En particular, garantizando la disposición de datos de calidad, trazabilidad de decisiones, publicación estructurada de información y métricas de desempeño, de modo que aumente la confianza y se reduzca la litigiosidad.
- 

- Avanzar en el diseño y aplicación de medidas concretas para pymes, en ámbitos como la reducción de cargas administrativas, la revisión de los criterios de solvencia sobre la base de la proporcionalidad, o el régimen de pagos.
- Contribuir a impulsar el mercado único europeo a través de la normativa sobre contratación. En particular, la revisión debería abordar la complejidad procedimental y la fragmentación del mercado interior mediante soluciones interoperables y estandarizadas que faciliten la concurrencia, especialmente de las pymes, y que impulsen la participación transfronteriza.

En este contexto, es razonable que la Comisión explore medidas vinculadas a la resiliencia y a la autonomía estratégica (“Hecho en Europa”) en sectores críticos. No obstante, cualquier preferencia o requisito asociado debería diseñarse con carácter focalizado, basado en evidencia y sujeto a salvaguardas de proporcionalidad, transparencia y evaluación de impacto, a fin de evitar efectos adversos sobre la competencia, los precios y el acceso al mercado de operadores eficientes.

### **3 | OBSERVACIONES ESPECÍFICAS**

#### **3.1. Calidad, innovación y relación calidad-precio**

La revisión del marco normativo brinda la oportunidad de potenciar la incorporación real de criterios basados en la calidad, la sostenibilidad, la innovación y el coste del ciclo de vida. Aunque estos elementos están previstos en la normativa, en la práctica no siempre se aplican de manera suficiente, lo que puede llevar a que el precio adquiera un peso predominante.

Una utilización más equilibrada de estos criterios permitiría valorar mejor aquellas propuestas que aportan mejoras técnicas o económicas. Este enfoque contribuiría a alinear las adjudicaciones con necesidades de servicio más amplias y con una ejecución más estable.

En paralelo, sería oportuno promover guías y modelos europeos —incluidas plantillas de criterios y de verificación— para la incorporación de eventuales objetivos (verdes, sociales, innovadores, etc.) de forma homogénea y jurídicamente segura, evitando enfoques heterogéneos que generan incertidumbre y elevan la litigiosidad.

Además, es preciso garantizar la proporcionalidad de las cargas probatorias asociadas a criterios de calidad e innovación, de manera que no se conviertan en una barrera de entrada. En ese sentido, sería oportuno reforzar el principio *once-only* documental y el reconocimiento de evidencias equivalentes, así como la simplificación de requisitos formales cuando no aporten valor a la evaluación real de la oferta.

### **3.2. Preparación del mercado y calidad procedimental: consulta, negociación y BAFO**

La calidad de los pliegos condiciona directamente el resultado de los procedimientos. Por ello, la preparación del mercado y la interacción temprana con los operadores económicos resultan esenciales para mejorar la concurrencia y el diseño de pliegos, especialmente en contratos complejos o innovadores. En determinados sectores se han identificado requisitos que no reflejan con precisión la realidad técnica o económica del mercado, lo que puede generar ofertas difíciles de ejecutar o procedimientos que queden desiertos.


El empleo más sistemático de consultas de mercado, así como la posibilidad de incorporar fases de negociación o de oferta final mejorada, en supuestos tasados e incorporando salvaguardas explícitas de transparencia y trazabilidad, ayudaría a ajustar los pliegos y a reducir incertidumbres. Estas herramientas favorecerían una mayor correspondencia entre las capacidades del mercado y las necesidades de la administración.

Esta actuación se podría acompañar de orientaciones sobre plazos y documentación estandarizada, para evitar que la negociación prolongue indebidamente los procedimientos o incremente cargas administrativas.

### **3.3. Concesiones y colaboración público-privada: riesgo operacional, duración y reparto de riesgos**

El marco actual de las concesiones presenta varios elementos que, en la práctica, generan incertidumbres tanto para las administraciones como para los operadores económicos. Uno de ellos es la interpretación del riesgo operacional, que influye directamente en la estructura económica del contrato y en las condiciones de participación. Una delimitación poco precisa de este concepto puede dificultar la asignación adecuada de riesgos y limitar la capacidad de adaptar el contrato a la naturaleza del servicio. Por ello, la revisión de la normativa debería incorporar criterios armonizados para identificar y acreditar la transferencia efectiva de riesgo —incluyendo la distinción entre riesgo de demanda y de oferta— y promover metodologías comparables para justificar el equilibrio económico-financiero, evitando interpretaciones divergentes entre poderes adjudicadores.

Otro aspecto relevante es la forma en que se determina la duración de los contratos. En ocasiones, esta queda condicionada casi exclusivamente por cálculos relacionados con el periodo de recuperación financiera, lo que puede no reflejar adecuadamente la complejidad técnica, la estructura de costes o los beneficios socioeconómicos asociados al proyecto. Permitir que la duración contractual pueda justificarse a partir de una combinación de factores, incluidos elementos técnicos, de mercado y de reparto de



riesgos, contribuiría a diseñar contratos más ajustados a las características reales de cada servicio.

Asimismo, ciertos riesgos, como los vinculados a cambios regulatorios, pueden situarse fuera del ámbito de control de los operadores y conviene que permanezcan en el ámbito público. Por ello, y especialmente para proyectos de larga duración, sería recomendable prever revisiones periódicas predefinidas y mecanismos de adaptación ex ante que permitan acomodar cambios regulatorios o tecnológicos sin distorsionar la competencia. En paralelo, sería útil que los pliegos incorporasen metodologías adaptadas al perfil de riesgo del contrato para determinar la rentabilidad razonable, evitando esquemas uniformes que no tengan en cuenta la diversidad sectorial. A título de ejemplo, matrices tipo de asignación de riesgos por sectores, que clarifiquen la distribución eficiente de riesgos (incluidos los regulatorios) y faciliten el diseño de esquemas de rentabilidad razonable verificables.

En conjunto, estas mejoras facilitarían una asignación más coherente de responsabilidades y una mayor participación en los procedimientos de concesión.

### **3.4. Flexibilidad contractual: revisión de precios y reequilibrio económico-financiero**

La Cámara de España considera imprescindible que la revisión incremente la previsibilidad y seguridad jurídica de los mecanismos de revisión de precios y reequilibrio económico-financiero, aprendiendo de la volatilidad reciente de materias primas, energía y cadenas de suministro. No en vano, los mecanismos actuales para gestionar modificaciones contractuales o solicitar un reequilibrio pueden resultar insuficientes ante circunstancias excepcionales. Estas limitaciones pueden afectar a la continuidad del servicio o generar tensiones que dificulten la ejecución.

Incorporar cláusulas de adaptación definidas previamente basadas en índices objetivos y públicos, con umbrales y activadores claros, especialmente en contratos de larga duración o expuestos a alta volatilidad, facilitaría una mayor claridad sobre los supuestos en los que proceden ajustes económicos. Resultaría igualmente oportuno reconocer el riesgo imprevisible como causa válida de reequilibrio, siempre que concurren condiciones objetivas y esté adecuadamente justificado, sobre la base de criterios homogéneos —externalidad, inevitabilidad, impacto material, deber de mitigación y proporcionalidad—.

Además, convendría revisar las restricciones existentes a la revisión de precios, especialmente en contratos prolongados o con fuerte exposición a la volatilidad de materiales o energía. La utilización adecuada de las cláusulas de modificación previstas permitiría gestionar cambios sin alterar el carácter esencial del contrato.

En caso de terminación anticipada, la distinción clara entre causas imputables y no imputables contribuiría a asegurar un tratamiento coherente y proporcionado. Por ello, sería oportuno aclarar las reglas de compensación y continuidad del servicio en supuestos de terminación anticipada, con criterios consistentes de cálculo y documentación, de forma que se proteja el interés general sin desincentivar la participación empresarial ni elevar el coste de financiación de los proyectos.

### **3.5. Contratación *in-house*: alcance, control análogo y test de eficiencia**

La contratación *in-house* puede responder a necesidades legítimas de organización y prestación de servicios, pero es necesario reforzar la transparencia y la evaluación de su impacto sobre la competencia y el acceso al mercado. De hecho, la contratación *in-house* plantea cuestiones relacionadas con el control análogo y la valoración de su eficiencia frente a alternativas disponibles en el mercado. La falta de criterios comunes puede generar diferencias en la aplicación entre administraciones.

Una delimitación más precisa de los elementos necesarios para acreditar el control análogo ayudaría a dotar de mayor seguridad jurídica esta modalidad. Además, la realización de evaluaciones periódicas que permitan comparar su funcionamiento con otras formas de gestión facilitaría la toma de decisiones y contribuiría a un uso más adecuado del instrumento.

Cabría asimismo analizar la posibilidad de introducir o reforzar un “test de eficiencia” con contenido mínimo comparable —coste total, calidad, plazos, riesgos y alternativas de mercado— y con revisión periódica cuando se mantengan encargos *in-house* de forma continuada. Con el fin de aumentar la confianza y la rendición de cuentas, sería recomendable publicar, al menos, un resumen no confidencial de la justificación y de los resultados de la evaluación.

### **3.6. Gobernanza, transparencia y seguridad jurídica: prelación documental, datos y mercado digital**

La existencia de pliegos con redacciones poco precisas, la falta de coherencia entre documentos o la ausencia de trazabilidad completa pueden generar incertidumbre y aumentar la litigiosidad.

Una prelación documental clara y criterios uniformes de redacción ayudarían a reducir ambigüedades durante la ejecución. A título de ejemplo, estableciendo una jerarquía tipo y homogénea entre anuncios, pliegos, prescripciones técnicas, modelos de contrato, aclaraciones y actas, junto con obligaciones de consistencia interna, para reducir controversias y litigiosidad. La trazabilidad de las principales actuaciones del procedimiento (consultas de mercado, negociaciones y decisiones de adjudicación) facilitaría así una mayor transparencia y permitiría una mejor coordinación entre

administraciones. Estos elementos contribuirían a un marco más previsible y a una mayor confianza en los procedimientos.

La revisión debería, en última instancia, contribuir a impulsar el mercado único europeo, poniendo el foco en la complejidad procedimental y la fragmentación del mercado interior, y aplicando medidas para la mitigación de barreras y la armonización. En este sentido, sería prioritario avanzar hacia un mercado digital de contratación pública verdaderamente interoperable en la Unión, con estándares comunes de datos y controles de calidad que permitan comparar, auditar y reutilizar información. En particular, a través del impulso de una “ventanilla única” o, al menos, la interoperabilidad obligatoria entre plataformas, el uso de formatos estructurados y la reducción de cargas mediante el principio *once-only*.

Finalmente, y para reforzar la integridad, cabría incorporar medidas de rendición de cuentas basadas en datos abiertos y analítica de riesgos (incluida colusión), de modo que se eleve la confianza de las empresas.