

CCIES

**CAMARA DE CONCESIONARIOS DE INFRAESTRUCTURAS,
EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS PÚBLICOS (CCIES)**

.....

***Propuestas para la revisión de la Directiva
2014/23/UE sobre Adjudicación de Concesiones***

...

Enero de 2026

La **Cámara de Concesionarios de Infraestructuras, Equipamientos y Servicios Públicos (CCIES)** es una organización empresarial privada española, con sede en Barcelona, fundada en 2012, que reúne, con carácter intersectorial, a algunas de las principales empresas que operan concesiones en nuestro país, tanto en el ámbito de las infraestructuras como de los servicios públicos. Algunas de ellas son grandes operadores multinacionales en sus respectivos sectores.

Entre nuestros miembros se incluyen empresas de autopistas, abastecimiento de agua, transporte de viajeros, aparcamientos, vivienda, sanidad y servicios sociales, entre otros. Todas ellas comparten un denominador común: operan concesiones otorgadas por entidades públicas y su actividad principal es, precisamente, la gestión de dichas concesiones.

La única misión institucional de CCIES es promover el desarrollo de las colaboraciones público-privadas (PPP). Y, dentro de ella, en particular de las concesiones, que constituyen la forma más común, mejor regulada y más segura de colaboración público-privada.

En CCIES defendemos las concesiones como un medio altamente eficiente para la prestación de servicios a los ciudadanos y proponemos reformas legales a las autoridades con el fin de mejorar la regulación de los contratos de concesión.

En España, al igual que en otros Estado miembros de la UE, estamos atravesando un periodo delicado para este sector. Desde hace años vienen decreciendo lo nuevos proyectos concesionales de infraestructuras. Más grave aún: las grandes concesiones de infraestructuras que han existido en España —especialmente las autopistas— están revirtiendo progresivamente al Estado, abandonándose el modelo concesional como fórmula de gestión y perdiéndose la oportunidad de modernizar y transformar estos corredores de alta capacidad mediante nuevas inversiones y con una visión de futuro.

En CCIES estamos profundamente implicados en la revisión que está llevando a cabo la Comisión Europea de las Directivas de contratación pública de 2014, y deseamos contribuir con nuestras propuestas.

CCIES valora de forma muy positiva el rigor del documento de evaluación de la Comisión (**SWD(2025) 332**), el cual reconoce abiertamente que los objetivos de claridad jurídica y flexibilidad no se han alcanzado plenamente.

Coincidimos con las conclusiones de la Comisión al detectar que el término "concesión" se interpreta de forma dispar entre Estados miembros, generando fragmentación y costes adicionales para los operadores económicos.

En este contexto, **hemos sintetizado nuestro planteamiento sobre la revisión de la Directiva 22014/23/UE en DIEZ PROPUESTAS concretas.**

Se trata de propuestas sencillas, claras y razonables que, a nuestro juicio, podrían impulsar de manera sustancial el sector de las concesiones en toda Europa.

DECÁLOGO DE PROPUESTAS

1. LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE CONCESIONES Y CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO HA DE SER REALIZADA MEDIANTE REGLAMENTOS.

Con arreglo al Informe de E. Letta (2024) "*Mucho más que un mercado. Velocidad, seguridad, solidaridad*" el principal escollo en la construcción del mercado interior en Europa es el fraccionamiento de la legislación. Ello se hace especialmente patente en el caso de la regulación de las concesiones, como ha puesto de relieve con toda claridad el Documento de Evaluación de la Comisión Europea publicado el 14 de octubre de 2025 (SWD (2025) 332), el cual concluye que elemento central sobre el que pivota toda la normativa de concesiones y su propia definición, que es el *riesgo operacional*, ha sido objeto de una transposición con criterios fuertemente divergentes en los Estados miembros.

La legislación mediante REGLAMENTOS aporta seguridad jurídica a las empresas concesionarias e incentiva la inversión europea e internacional en proyectos para el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos.

La legislación mediante REGLAMENTOS (i) evita transposiciones nacionales divergentes y promueve una interpretación uniforme de las reglas, (ii) evita la sobrerregulación ("*gold-plating*"), muy frecuente en las legislaciones nacionales sobre concesiones, y (iii) elimina barreras jurídicas y administrativas que frenan la operación transnacional de las empresas concesionarias.

2. LA LEGISLACIÓN CONCESIONES NO PUEDE LIMITARSE A ASEGURAR LA TRANSPARENCIA Y EQUIDAD EN LA ADJUDICACIÓN. HA DE EXPANDIRSE HACIA LA REGULACIÓN A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.

La Directiva 22014/23/UE se centra esencialmente en regular que el procedimiento de adjudicación de las concesiones de infraestructuras y servicios sea transparente y equitativo. De los 54 artículos de la vigente Directiva solo cuatro están dedicados formalmente a cuestiones relacionadas con la fase posterior a la adjudicación (subrogación, modificaciones contractuales y resolución).

Sin embargo, los mayores problemas que enfrentan las empresas concesionarias y lo que más lastra y dificulta la inversión en nuevos proyectos es la ausencia de reglas claras y uniformes sobre la ejecución de los contratos (remuneración del concesionario, sistemas de revisión de precios, modificación de los contratos, reequilibrio de los contratos concesionales, resolución anticipada de las concesiones, sistemas de solución de controversias ...etc.). El derecho de la UE debe expandir la regulación hacia el territorio de la ejecución de los contratos al ser una materia igualmente conectada con la construcción del mercado interior.

3. LA NUEVA LEGISLACIÓN EUROPEA DEBE CONTEMPLAR TAMBIÉN LAS PEQUEÑAS CONCESIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS, ESPECIALMENTE LAS QUE SE ADJUDICAN POR ENTIDADES PÚBLICAS DE ÁMBITO SUBESTATAL (COMO GOBIERNOS REGIONALES, MUNICIPALIDADES O ENTIDADES LOCALES).

El peso creciente de estas concesiones (en el sector sanitario, servicios sociales, deportivos, culturales y educativos, y -por supuesto- en los clásicos servicios públicos locales) aconseja que tengan un reconocimiento y tratamiento adecuado en la nueva legislación, regulando las principales cuestiones jurídicas que afectan a este tipo de concesiones (incrementos salariales, revisiones de precios, transformación y adaptación de los contratos a las nuevas necesidades sociales etc.).

4. DEBE DEFINIRSE CON RIGOR Y SEGURIDAD JURÍDICA EL CONCEPTO DE “RIESGO OPERACIONAL”.

La Comisión Europea indica en el SWD (2025) 332 que el “riesgo operacional” es el concepto clave para definir las concesiones y el que sirve para diferenciarlas de los contratos públicos “ordinarios”. Sin embargo, según la Comisión Europea, este concepto ha generado mucha inseguridad jurídica en

el proceso de transposición en las legislaciones nacionales por su tratamiento muy divergente.

En opinión de CCIES, gran parte del problema se encuentra en la propia definición del “*riesgo operacional*” contenida en el segundo párrafo del artículo 5.1.b) de la Directiva 22014/23/UE. Esta definición -resultante de un compromiso en el proceso de elaboración de Directiva- no tiene suficiente claridad. Si bien no presenta dudas el significado del “*riesgo de demanda*” si las presenta el concepto de “*riesgo de suministro*”. Y esta falta de claridad ha tenido reflejo en el proceso de transposición de la Directiva. En la actualidad no existe una interpretación uniforme en la UE sobre si son admisibles concesiones sustentadas exclusivamente en el “*riesgo de disponibilidad*”.

Desde CCIES consideramos esencial que la nueva Directiva de concesiones clarifique el concepto de “*riesgo operacional*”. Es fundamental para el desarrollo de este sector y de la colaboración público-privada, en general.

En CCIES consideramos que el concepto de “*riesgo operacional*” debe estar asentado sobre el “*riesgo de demanda*”, sin perjuicio de que existan otros elementos adicionales de remuneración del concesionario. En las concesiones de infraestructuras el “*riesgo de demanda*” debe estar vinculado preferentemente al “*pago por uso*” de los usuarios como fórmula más eficiente para asegurar la viabilidad de los proyectos y su sostenibilidad.

La regulación de la UE en materia de infraestructuras viarias de altas prestaciones se sustenta en el principio general “*quien contamina paga*”, como así (C.12 Directiva (UE) 2022/362). La forma más eficiente de desarrollar este principio general es mediante el “*pago por uso*” de dichas infraestructuras.

5. DEBE ELIMINARSE LA VINCULACIÓN DE LA DURACION DE LAS CONCESIONES A LA RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN (ART. 18.2 DE LA DIRECTIVA 22014/23/UE).

El artículo 18.2 de la Directiva 22014/23/UE parte de una concepción estrecha y limitada de las concesiones, que las reduce a un mero instrumento de financiación privada de infraestructuras y servicios públicos. Es decir, un mecanismo para financiar a largo plazo infraestructuras y equipamientos con capital privado, fuera de las restricciones que impone la legislación presupuestaria y la normativa de la UE sobre los límites al endeudamiento público.

En CCIES entendemos que las concesiones de infraestructuras y las concesiones de servicios públicos aportan un valor añadido que va mucho más lejos de una mera operación de financiación. Son una alianza estratégica entre el sector público y el sector privado para la gestión más eficiente de

infraestructuras y servicios. En todas las concesiones, sean estas del tipo de sean, lo determinante es que existe un servicio de interés público, sobre cuya correcta prestación tiene una responsabilidad final la Administración. El elemento esencial en las concesiones no se encuentra tanto en la realización de unas obras como en el servicio de interés público que subyace en aquellas. La duración de las concesiones no ha de ser fijada en atención al periodo de recuperación de las inversiones realizadas, sino del plazo que resulte más conveniente para el interés público y más útil a los usuarios.

El artículo 18.2 de la Directiva de Concesiones es extraordinariamente limitativo. Ello aplica a toda clase de concesiones, pero especialmente en aquellas concesiones de servicio en las que el valor de las inversiones (CAPEX) no es significativo.

Si la duración de las concesiones solo dependa de la amortización financiera impide que la Administración utilice el contrato para transformar servicios y alinearlos con objetivos de sostenibilidad ambiental, innovación técnica e impacto social positivo. Para CCIES, el plazo debe permitir el desarrollo de elementos estratégicos y beneficios socioeconómicos que mejoren la relación calidad-precio a largo plazo.

6. SE DEBE REGULAR DE FORMA MÁS FLEXIBLE LA MODIFICACIÓN DE LAS CONCESIONES, PARA FACILITAR SU ADAPTACIÓN A LOS CAMBIOS REGULATORIOS, PROGRESO TECNOLÓGICO Y TRANSFORMACIONES SOCIOLÓGICAS.

La regulación actualmente establecida en el artículo 43 de la Directiva 22014/23/UE es muy restrictiva y se encuentra anclada en exceso a la doctrina *Succhi di Frutta* del TJUE (ECLI:EU:C:2004:236).

En opinión de CCIES, la legislación de la UE debe reflejar la diferencia sustancial que existe entre las concesiones y los restantes contratos públicos. Las concesiones son una alianza de largo plazo entre una entidad pública y un operador privado, cuyos elementos y prestaciones no siempre resulta posible definir con total precisión en el momento de la licitación.

Las necesidades de la entidad pública concedente con frecuencia cambian con el paso del tiempo (v.gr. surge la necesidad de ampliar la infraestructura viaria con carriles adicionales, túneles, puentes ... etc., se amplían servicios públicos por el crecimiento de las poblaciones). Con mucha frecuencia, con el transcurso del tiempo, cambian los hábitos de los usuarios y el tipo de servicios que demandan, convirtiendo en obsoletas o inviables algunas de las prestaciones originalmente concesionadas. Asimismo -sobre todo- se producen profundos cambios tecnológicos (v.gr. sistemas de propulsión, digitalización, vehículo autónomo, inteligencia artificial ...etc.) que alteran de

forma relevante el contenido de las prestaciones definidas en ellos contratos de concesión.

Resulta esencial que la nueva legislación de las concesiones de la UE, flexibilice la posibilidad de modificaciones de las concesiones durante su (larga) vida y su adaptabilidad a las circunstancias cambiantes. En el caso de las concesiones de largo plazo no se puede exigir que las modificaciones estén previstas en el momento de la licitación, ya que se trata de cambios imprevisibles y muchas veces inimaginables en el momento inicial.

7. SE DEBE ACOGER EL PRINCIPIO DEL MANTENIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS CONCESIONES EN CASO DE VARIACION SUSTANCIAL DE LAS CONDICIONES EN LAS QUE FUE OTORGADA.

La experiencia de los últimos años con la pandemia producida por el COVID-19, en la que múltiples concesiones vieron sus ingresos dramáticamente minorados y casi desaparecidos durante meses legislación (concesiones de autopistas, transportes públicos, aparcamientos, centros deportivos, restaurantes de aeropuertos ... etc. etc..) ha evidenciado que las soluciones ofrecidas a la situación por las autoridades nacionales en los diferentes Estados miembros han sido muy divergentes. Algo similar ocurrió recientemente al iniciarse la guerra de Ucrania, a raíz de la cual se produjo un incremento exponencial de costes energéticos y de materias primas, que inviabilizaba muchas con concesiones.

En opinión de CCIES la UE no puede desentenderse de esta cuestión y permitir tal diversidad de soluciones. Ello es un caso claro de fragmentación de la legislación con efectos destructivos sobre el mercado interior. Las empresas concesionarias no pueden enfrentarse en estas situaciones extremas a soluciones radicalmente distintas en función del Estado que otorga la concesión.

CCIES propone que la nueva legislación europea garantice el derecho al reequilibrio económico de las concesiones en situaciones de variación sustancial de las condiciones en las que fue otorgada la concesión. Es lo que se conoce como cláusula *Rebus sic Stantibus* o *Hardship Clause*, en la tradición anglosajona. Las concesiones (y, en general, la colaboración público-privada) se basan en una distribución razonable de riesgos entre las partes y no tiene sentido económico alguno que ciertos riesgos (v.gr. el riesgo de fuerza mayor) sea asumido por el operador privado.

El derecho al reequilibrio de las concesiones debe armonizarse en la UE para garantizar la seguridad jurídica y la igualdad de trato, con independencia la legislación nacional. En opinión de CCIES debe garantizarse el reequilibrio de

las concesiones en dos casos: (i) cuando se produzcan hechos o situaciones imprevisibles al tiempo de licitarse la concesión que alteren los parámetros económicos sobre los que fue otorgada la concesión y tengan una incidencia relevante sobre los resultados del concesionario; y (ii) cuando el gobierno, el poder legislativo o la entidad concedente, adopte decisiones o apruebe normas jurídicas que alteren los parámetros en base a los cuales fue otorgada la concesión.

8. SE HA DE IMPULSAR LA INICIATIVA PRIVADA DE LAS CONCESIONES.

La iniciativa privada ha sido históricamente uno de los instrumentos fundamentales para el desarrollo de grandes infraestructuras y para el establecimiento de nuevos servicios públicos. La iniciativa privada es reflejo de una verdadera colaboración público-privada, previene de proyectos inviables nacidos de las entidades públicas (*White Elephants*) y debe ser impulsada con medidas de apoyo.

En la actualidad, la regulación sobre las concesiones de iniciativa privada difiere mucho según los distintos Estados miembros. En opinión de CCIES resulta altamente conveniente armonizar las legislaciones nacionales relativas a las licitaciones de concesiones que tengan su origen en iniciativas privadas (proyectos originalmente propuestos por un operador privado a la entidad pública), con reglas comunes establecidas en la UE.

CCIES propone dos medidas legislativas en este punto: (i) permitir que en las licitaciones se reconozca al proponente de la iniciativa privada una puntuación adicional, que le otorgue una ventaja competitiva limitada; (ii) el derecho de tanteo (el derecho final a mejorar la oferta) por parte del empresario promotor de la iniciativa privada y (iii) el derecho a la compensación por los gastos incurridos si el proponente de la iniciativa no resultara adjudicatario.

9. SE DEBE LIMITAR Estrictamente la Gestión de Servicios por Operadores Internos del Sector Público (In House).

En opinión de CCIES, la legislación de la UE debe promover que, como regla general, los operadores públicos internos se sometan a competencia competitiva con los operadores privados en un procedimiento con plenas garantías de neutralidad.

En aquellos casos en los que resulte admisible la gestión directa, CCIES considera esencial que se exija un test de eficiencia y sostenibilidad antes de la creación de un medio propio (un operador interno) y que dicho test de eficiencia y sostenibilidad se repita de forma periódica durante toda la vida de la entidad. La salvaguarda de los derechos de los ciudadanos a recibir

servicios de calidad exige que los poderes públicos justifiquen exhaustivamente que la gestión directa es la mejor opción disponible.

Para determinar con precisión cuándo existe control conjunto de una entidad pública y evitar conceptos jurídicos indeterminados, CCIES propone que se aplique lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 1606/2002 relativo a las normas internacionales de contabilidad. Bajo este marco (específicamente la NIIF 11, apartado 7), el control conjunto debe entenderse como la exigencia de unanimidad en la toma de decisiones relevantes, garantizando así que ningún poder adjudicador pueda eludir la licitación sin un control efectivo y compartido.

10.LA LEGISLACIÓN DE LA UE DEBE REGULAR DE FORMA ARMONIZADA LAS CONSECUENCIAS DE LAS CONCESIONES FALLIDAS, ESTABLECIENDO LAS GARANTÍAS PARA LOS FINANCIADORES Y LA POSIBILIDAD DE SUSTITUCIÓN DEL CONCESIONARIO (CLÁUSULA STEP-IN) DE FORMA FLEXIBLE.

Las legislaciones nacionales regulan de forma divergente las consecuencias jurídicas en caso de concesiones fallidas (concesiones que resultan inviables económicamente durante su vida). Algunas legislaciones nacionales han previsto históricamente soluciones para salvaguardar los derechos de los financiadores y facilitar la bancabilidad de los proyectos (v.gr. la garantía de recuperación de las inversiones no amortizadas en la reversión de la infraestructura al Estado).

Desde CCIES proponemos que la legislación europea armonice esta regulación, como medida de incentivo al nacimiento de nuevos proyectos y a su financiabilidad. Proponemos que se de entrada en la legislación europea a la sustitución del concesionario y la admisibilidad de la Cláusula Step-In en los contratos de concesión.

Cámara de Concesionarios de Infraestructuras, Equipamientos y Servicios Públicos (CCIES)