

GUÍA PRÁCTICA

Ley Europea de Innovación

Propuesta de Reglamento por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema de innovación de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2017/1001

COM(2026) 567 final · 2026/0264 (COD) · Bruselas, 9 de septiembre de 2026

Francisco Javier Vázquez Matilla

Doctor en Derecho. Especialista en contratación pública

01 Ficha rápida

Se presentó junto con la propuesta de Reglamento de contratación pública, COM(2026) 590 final, que expulsa de su ámbito los servicios de I+D y los remite aquí.

02 Por qué esta norma: el 0,6 %

Indicador (exposición de motivos)	Dato
Contratación pública que la UE destina a I+D	0,6 %
Mismo porcentaje en EE. UU. y en Corea del Sur	3,5 % y 5 % (nota 3 de la propuesta)
Efecto de pasar del 0,6 % al 3 %	De 17 280 a 86 400 millones €: un 0,5 % del PIB adicional
Capital captado por las emergentes de la UE en su décimo año	Un 50 % menos que las estadounidenses
Brecha de financiación del crecimiento	Hasta 18 000 millones € anuales

La Comisión espera además 1 000 millones € anuales de ahorro para los compradores, 25 920 millones € de beneficio empresarial adicional y un PIB de la Unión un 0,25-0,42 % mayor en diez años. Son datos de la exposición de motivos, no del articulado.

03 Arquitectura: reglamento frente a directiva y los cuatro capítulos

El apartado 2.4 de la exposición de motivos razona la elección: una directiva «no bastaría [...], ya que exigiría un plazo de transposición y podría dar lugar a transposiciones y aplicaciones divergentes». Misma consecuencia que en el Reglamento de contratación pública: desaparece el margen de configuración nacional.

1**Capítulo 1**

Disposiciones generales: objeto, ámbito y 28 definiciones (arts. 1 a 3)

2**Capítulo 2**

Contratación de I+D: procedimiento, ejecución, seguridad y contratación conjunta (arts. 4 a 31)

3**Capítulo 3**

Comercialización de resultados: EUIPO, Centro de Competencia y tasadores (arts. 32 a 37)

4**Capítulo 4**

Disposiciones finales: comitología, delegación, evaluación y entrada en vigor (arts. 38 a 41)

04 Ámbito de aplicación y umbrales

Supuesto	Régimen	Precepto
Regla general	Umbral del art. 4, letra c), de la Directiva 2014/24/UE. El articulado no lo cifra; la exposición de motivos, sí: 216 000 €	Art. 2, ap. 1
Agencias de innovación	Umbral del art. 15, letra a), de la Directiva 2014/25/UE, sin cifrar. Deben actuar por su propio mandato	Art. 2, ap. 2
Exclusión por las Directivas de 2014	Queda fuera toda contratación comprendida en su ámbito	Art. 2, ap. 3, letra a)

Exclusión por defensa	Queda fuera la Directiva 2009/81/CE y lo excluido de ella	Art. 2, ap. 3, letras b) y c)
Destinatario del capítulo 3	La Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea	Art. 2, ap. 4

El capítulo 2 ocupa así un espacio residual. El criterio que lo separa de las Directivas sigue siendo el del artículo 14 de la Directiva 2014/24/UE: aquellas solo cubren la I+D cuando los beneficios corresponden exclusivamente al comprador y este remunera íntegramente el servicio (considerando 2).

05 Los espacios controlados de pruebas no están en el texto.

La propuesta no regula los espacios controlados de pruebas. El apartado 3.3 de la exposición de motivos es literal: se «suprimieron del ámbito de aplicación [...] y se trasladaron a una propuesta de Recomendación del Consejo». No hay una sola referencia a sandboxes en los artículos 1 a 41.

Medida anunciada	Qué ocurrió
Espacios controlados de pruebas	Suprimidos y trasladados a una Recomendación del Consejo
Objetivo obligatorio de gasto en compra pública de innovación	Suprimido del ámbito de aplicación
Técnicas de contratación favorables a la innovación de alcance general	Excluidas: todo se acotó a la contratación de I+D
Definiciones de empresa innovadora, emergente y en expansión	Remitidas a la Recomendación (UE) 2026/720 (art. 3, puntos 15 a 17)

El resultado es una norma más estrecha que su título: un reglamento de contratación de servicios de I+D y un encargo a la EUIPO.

06 La compra pública precomercial, por fin con norma

CONCEPTO CLAVE

Qué es una compra pública precomercial (art. 3, punto 2)

«La contratación pública de servicios de investigación y desarrollo que implica un reparto de riesgos y beneficios en condiciones de mercado y un desarrollo competitivo por fases.»

La definición es remisiva: envía al artículo 19 (reparto de riesgos y beneficios) y al artículo 24 (desarrollo por fases). Esas dos notas la separan del resto de la contratación de I+D.

Consecuencia inmediata: las excepciones del art. 19, ap. 10; del art. 22, ap. 5, letra b), y del art. 24, ap. 12, letra b) —titularidad pública de la propiedad intelectual, contrato único y procedimiento sin fases— están vedadas a la compra precomercial. Si el expediente es precomercial, esas tres puertas están cerradas.

La contratación pública de I+D (art. 3, punto 1) cubre investigación fundamental, industrial y desarrollo experimental hasta el desarrollo original. Admite producción limitada para incorporar resultados de ensayos y la obtención de la propiedad de prototipos; excluye el despliegue comercial.

07 Preparación: consultas del mercado y documentos de la contratación

ALERTA PRÁCTICA

La consulta preliminar del mercado deja de ser voluntaria

El artículo 9, apartado 1, dice «llevarán a cabo». No «podrán». Frente al régimen potestativo del art. 40 de la Directiva 2014/24/UE y del art. 115 LCSP, aquí es trámite obligatorio previo a la convocatoria.

Exige anuncio de información previa en el DOUE y después en el portal nacional, marcando el campo «innovación» (ap. 2); consultar ampliamente (ap. 3); compartir con todos los participantes la información dada a uno (ap. 7); y publicar en la web los documentos, las preguntas, las respuestas y el acta del resultado (ap. 9). Participar no prejuzga la aptitud para licitar después (ap. 10).

Única exención objetiva: los procedimientos cuyo único objeto sean los servicios de consultoría en I+D de los CPV 73200000-4, 73210000-7 y 73220000-0 (ap. 11). El artículo no fija plazo alguno: ese extremo no consta.

El artículo 10 impone veinte contenidos mínimos de los pliegos, de la letra a) a la t). Estos cambian la forma de redactarlos.

Art. 10, ap. 1	Contenido que debe constar
h)	Reparto de derechos sobre propiedad intelectual y titularidad de los resultados (art. 19)
k)	Número de fases de I+D y si cabe invitar en fases posteriores a operadores nuevos
l)	Si el comprador pretende obtener la titularidad de los resultados, y de qué modo
m)	Indicadores de rendimiento relacionados con la innovación y método de evaluación
p)	Contribución a la normalización, la certificación o la publicación de resultados, incluso como código abierto
t)	Declaración de que «las disposiciones del presente Reglamento se aplican a la contratación pública de I+D»

El apartado 4 obliga a formular la necesidad «como un problema que debe resolverse, sin restringir indebidamente los posibles enfoques para resolver el problema». El apartado 5 incluye en el valor estimado la I+D anterior al procedimiento y, si el comprador pretende la titularidad exclusiva, el valor de esos derechos.

La negociación se admite con dos límites (aps. 2 y 3): las condiciones esenciales no son negociables y no cabe alterar sustancialmente el objeto. Aparece además el derecho de compra preferente sobre un volumen predefinido de los productos resultantes, por razones de seguridad (ap. 6), que no autoriza a favorecer al contratista en adquisiciones posteriores (considerando 10).

08 Aptitud, recurso a medios externos y subcontratación

Cuestión	Régimen de la propuesta	Precepto
Forma jurídica	No puede exigirse, ni para participar ni tras la adjudicación en el caso de las agrupaciones	Arts. 5, ap. 1, y 6, ap. 4
Integración de capacidades	Basta que lo cumpla un miembro, o la combinación de varios si alcanza el mismo nivel. Cabe exigir ejecución directa de tareas críticas	Art. 6
Recurso a otras entidades	Admitido con independencia del vínculo jurídico. Sustitución obligatoria ante causa obligatoria de exclusión	Art. 7
Subcontratación total	Prohibida, también la ulterior subcontratación íntegra	Art. 8, ap. 1
Margen nacional	Los Estados pueden limitar la subcontratación ante un riesgo mayor y motivado de incumplimiento del Derecho social y laboral	Art. 8, ap. 6

Ese artículo 8, apartado 6, es una de las pocas ventanas de margen nacional del texto.

09 Preferencia europea y determinación del origen

Los compradores «únicamente abrirán la participación» a operadores de Estados miembros y de países con acuerdo internacional que cubra la contratación de I+D (art. 11, ap. 1). No es una opción, es la regla de acceso.

1	2	3	4
Cobertura	Determinación	Ejecución	Apertura excepcional
Estados miembros y países con acuerdo que cubra la I+D (art. 11, ap. 1)	Herramienta en línea gratuita de la Comisión con los compromisos (art. 11, ap. 11)	Al menos el 50 % de las actividades de I+D en esos países (art. 11, ap. 7)	Solo tres supuestos tasados, previa justificación (art. 11, ap. 4)

La apertura a países con acuerdo que no cubra la I+D exige que un estudio de mercado acredite que los operadores cubiertos no pueden prestar el servicio, que no se haya presentado oferta adecuada en los dos años anteriores, o que la limitación obligase a un coste desproporcionado, presumible cuando la diferencia supere el 20 %.

CONCEPTO CLAVE

El 50 % del lugar de ejecución (art. 11, ap. 7)

«Los compradores públicos exigirán que los contratistas ejecuten al menos el 50 % de las actividades de investigación y desarrollo objeto del contrato en los países a que se refiere el apartado 1, incluido el trabajo del personal principal de investigación y desarrollo con responsabilidad científica sobre el contrato.»

Tres notas. Es imperativo, «exigirán»; solo decae cuando resulte contrario a intereses de seguridad, por razones justificadas en los pliegos. El ámbito geográfico no es la Unión, sino los países del apartado 1, que incluyen terceros países con acuerdo que cubra la I+D. Y no se precisa si ese 50 % se mide en valor, en coste o en volumen de trabajo: ese extremo no consta, y es el tipo de laguna que acaba en recurso.

El origen se regula en el artículo 12: para la persona física, nacionalidad o residencia permanente; para la persona jurídica, el país de constitución siempre que desarrolle allí «operaciones comerciales sustanciales» y, en su defecto, el de quien ejerza influencia dominante. El texto no define esa expresión ni la de «control por un tercer país», que sin embargo emplea tres veces en el artículo 11.

Y la regla por defecto sobre la cadena de suministro sorprende: las condiciones de acceso no se aplican a las entidades cuya capacidad se integra ni a los subcontratistas, y restringirla es potestativo (art. 11, ap. 5).

10 Exclusión, solvencia y garantías

El artículo 13 recoge once tipos penales —los mismos del art. 25 del Reglamento de contratación pública— más el incumplimiento tributario o de Seguridad Social declarado por resolución firme, con exclusión de cinco años. Cabe excepcionarla cuando resulte claramente desproporcionada (ap. 3) y por razones imperiosas de interés público (ap. 4). El considerando 13 cierra la puerta que la Directiva 2014/24/UE y el artículo 72 LCSP dejan abierta: «No deben admitirse medidas de autocorrección respecto de los motivos de exclusión obligatorios.» La autocorrección solo opera frente a las ocho causas facultativas del artículo 14, entre ellas haberse beneficiado de subvenciones extranjeras distorsionadoras (ap. 1, letra h).

Los criterios de selección son potestativos y su objeto está cerrado a tres materias (art. 15, aps. 1 y 2). La experiencia previa no puede exigirse como condición de participación salvo que lo justifique la complejidad del contrato, y nunca cabe tener por incumplida la capacidad técnica «por el solo hecho de carecer de experiencia previa» (ap. 5). La capacidad financiera mínima no puede exceder del 50 % del valor estimado (ap. 7). Para las empresas sin historial hay salida expresa: un plan de negocio respaldado por activos de propiedad intelectual o capital propio, aportable entre la adjudicación y la firma.

Garantía (art. 16)	Importe máximo	Topes
Provisional	2 % del valor total estimado	500 000 € si el valor estimado supera 5 000 000 €; 100 000 € si es inferior
Definitiva y de retención, contratos de más de 500 000 €	5 % del precio, hasta el 10 % en contratos de elevada complejidad o riesgo con análisis que lo justifique	—
Definitiva y de retención, contratos de menos de 500 000 €	Prohibidas	—
Pymes y empresas emergentes o en expansión innovadoras	Todos los importes se reducen en un 50 %	Ap. 2

11 Criterios de adjudicación

La adjudicación es siempre por mejor relación calidad-precio (art. 17, ap. 1). Queda proscrita la adjudicación por precio único, y el precio se refiere «únicamente al precio de la oferta»: el coste total de propiedad computa en la calidad.

Regla	COM(2026) 567 (I+D)	COM(2026) 590 (contratación general)
Ponderación mínima de calidad	50 % del total (art. 17, ap. 1)	30 %, y 50 % en contratos intensivos en mano de obra
Criterios de innovación	Obligatorios, con ponderación conjunta mínima del 15 % (aps. 4 y 5)	Contenido posible de la calidad, sin ponderación mínima propia
Techo interno	Las letras c), d) y e) del ap. 4 no exceden conjuntamente del 15 % del total	No consta figura equivalente
Excepción	Solo los CPV de consultoría en I+D (ap. 6)	Comply or explain si la calidad se asegura por prescripciones técnicas o condiciones de ejecución

Los cinco criterios de innovación obligatorios: grado de carácter innovador; coste total de propiedad y beneficios a largo plazo, incluido el impacto de la ingeniería de valor propuesta; impacto en la cadena de suministro tecnológico y en el ecosistema de innovación de la Unión; valor de las actividades que se propone realizar en la Unión; e integración de tecnologías desarrolladas en ella.

ALERTA PRÁCTICA

El doble 15 % del artículo 17

El apartado 5 contiene un suelo y un techo que apuntan en direcciones opuestas. Suelo: el conjunto de los criterios de innovación debe pesar al menos el 15 % del total. Techo: los de las letras c), d) y e) —cadena de suministro en la Unión, valor ejecutado en la Unión, integración de tecnología desarrollada en ella— no pueden exceder conjuntamente del 15 %.

Esas tres letras son preferencia europea material presentada como calidad. El legislador la impone y a la vez la limita. Y todo computa dentro del 50 % mínimo de calidad, no se suma a él.

Añádase que ambos apartados contienen remisiones defectuosas que no se corresponden con la estructura del artículo.

El artículo 18 impone un orden de prelación por característica: requisitos legales, funcionales, de rendimiento y, en último lugar, de diseño; solo cabe el de rendimiento o el de diseño «cuando no sea factible redactar dicho requisito como requisito funcional» (ap. 2). Es el viejo problema de los PPT que describen la solución en lugar del problema, resuelto por regla imperativa.

12 Propiedad intelectual y reparto de riesgos y beneficios

CONCEPTO CLAVE

El contratista conserva la propiedad intelectual (art. 19, aps. 1 y 2)

La regla nuclear invierte el reflejo administrativo español: los derechos sobre los resultados «no correspondan exclusivamente al comprador público para su uso en la gestión de sus propios asuntos», sino que el comprador comparta con el contratista, en condiciones de mercado, los riesgos y beneficios.

El contratista conserva la titularidad con tres obligaciones correlativas: proteger los resultados, emplear sus mejores esfuerzos para comercializarlos y no utilizarlos de manera contraria al interés público.

El comprador obtiene, como mínimo, acceso gratuito a los resultados para su propio uso y el de sus contratistas actuales y futuros, y puede exigir derechos de modificación y mantenimiento (ap. 4). El considerando 17 lo explica sin eufemismos: preservar la libertad de operar e impedir la dependencia de un proveedor.

Situación	Facultades del comprador	Compensación
El contratista decide no proteger ni comercializar (ap. 3)	Atribuir ese derecho a su personal; o proteger y titular el comprador, transfiriendo o licenciando	Condiciones justas, razonables y no discriminatorias
Emergencia con demanda insatisfecha (ap. 5)	Conceder o exigir licencias a terceros, no exclusivas, sin sublicencia	Condiciones justas y razonables

No comercialización con razones legítimas (ap. 6)	Plazo adicional; después licencia obligatoria; y solo si no basta, transmisión de la titularidad	Condiciones justas y razonables
Sin razones legítimas, o uso contrario al interés público (ap. 7)	Licencia a terceros y, si no basta, transmisión de la titularidad	Sin compensación financiera alguna

El contratista debe notificar previamente toda licencia en exclusiva o transmisión, y el comprador puede oponerse cuando afecte a su acceso o a la explotación comercial, cuando sea contraria al interés público en sectores de importancia vital, o cuando los resultados pasaran a quedar bajo el control de un país no cubierto (ap. 9). La excepción del apartado 10 permite obtener la titularidad por razones imperiosas de interés público, pero solo fuera de la compra precomercial y con una carga: si no se explotan esos derechos en cuatro años, hay que ofrecer transmitirlos o licenciarlos.

13 Ejecución: fases, ingeniería de valor, abastecimiento múltiple y modificados

1**Fases**

Contratar la I+D en fases sucesivas, con competencia real en cada una (art. 24, aps. 1 y 3)

2**Abastecimiento múltiple**

Adjudicar varios contratos paralelos a varios contratistas (art. 22, ap. 1)

3**Ingeniería de valor**

Cláusula obligatoria sobre umbrales decrecientes, con reparto de ahorros (art. 21)

4**Modificados**

Puerto seguro del 15 % y publicidad previa por encima del 50 % (art. 20, aps. 5 y 7)

Al final de cada fase el comprador evalúa la ejecución conforme a los indicadores de rendimiento relacionados con la innovación (art. 24, aps. 5 y 6). Si la evaluación es negativa puede resolver, con una garantía notable: el contratista que ejecutó todas las tareas y presentó todos los entregables tiene derecho al pago de esa fase (ap. 7).

La ingeniería de valor no tiene equivalente en la LCSP ni en las Directivas de 2014: el contratista propone mejoras durante la ejecución y comparte los ahorros. La cláusula es obligatoria por encima de umbrales decrecientes.

Umbral de valor estimado	Momento desde la entrada en vigor
10 000 000 €	Un año
9 000 000 €	Dos años
8 000 000 €	Tres años
7 000 000 €	Tres años según el texto extraído; la secuencia apunta a cuatro
6 000 000 €	Cuatro años
5 000 000 €	Cinco años

Los pliegos fijarán las tasas de reparto de los ahorros netos, con un límite expreso: la parte del contratista no puede ser igual ni superior al coste de los servicios de I+D ejecutados (art. 21, ap. 6). El abastecimiento múltiple es imperativo (art. 22, ap. 1); solo cabe contrato único en los CPV de consultoría o, fuera de la compra precomercial, cuando el mercado sea

demasiado reducido, cuando los beneficios no compensen los costes o cuando lo exija la seguridad.

Modificados	COM(2026) 567 (art. 20)	COM(2026) 590 (art. 106)
Puerto seguro	15 % del valor del contrato inicial, sobre el valor neto acumulado	15 % sobre el saldo neto acumulado
Naturaleza global	Se exige a las cláusulas de revisión del ap. 1, pero no se reitera en el puerto seguro del ap. 5	Test de sustancialidad general
Publicidad	Anuncio previo si excede del 50 %; 20 días naturales en las demás sustanciales	Igual en ambos umbrales
Cláusulas de ajuste	No existe la figura: las cláusulas de revisión siguen siendo modificaciones	Los ajustes del art. 105 no se consideran modificaciones

La divergencia está en la última fila. El Reglamento de contratación pública crea los mecanismos de ajuste del artículo 105 y declara que no son modificaciones; esta propuesta mantiene la técnica clásica de las cláusulas de revisión. Quien gestione expedientes de uno y otro régimen trabajará con dos lógicas distintas.

En pagos, el artículo 25 invierte el reflejo español: «Salvo que esté justificado por un interés superior del comprador público, este preverá un anticipo adecuado en favor del contratista» (ap. 3).

14 Seguridad, ciberseguridad y contratación conjunta

El artículo 28, apartado 2, es la norma de referencia de todo el Reglamento —a él remiten los artículos 9, 10, 11, 19, 22, 23 y 24— y enumera, con lista abierta, ocho intereses de seguridad: infraestructuras críticas y estratégicas de doble uso; espionaje, sabotaje y fuga de tecnología; preparación frente a crisis; injerencias de terceros países; ciberseguridad; información clasificada y propiedad intelectual; salud pública; y medio ambiente. El riesgo puede proceder del objeto del contrato o del operador: estructura de propiedad, control o financiación,

historial en materia de seguridad y exposición a legislación de terceros países que pueda obligarle a divulgar información sensible (ap. 3).

Durante la ejecución, el artículo 29 permite resolver o excluir por materialización del riesgo, con evaluación escrita previa, notificación motivada y audiencia de al menos diez días naturales.

La contratación conjunta del artículo 31 exige acuerdo escrito que designe comprador principal y fije compromisos financieros, reparto de funciones, Derecho aplicable a los litigios y asignación de resultados. Lo que no consta: el régimen de responsabilidad entre los miembros del grupo, ni la distinción del artículo 39 de la Directiva 2014/24/UE entre responsabilidad conjunta y responsabilidad limitada a las fases ejecutadas en nombre propio. Es una laguna de las que se pagan caras.

15 El segundo pilar: la EUIPO y el Centro de Competencia

El capítulo 3 cambia de tercio: encomienda a la EUIPO crear un Centro de Competencia para la financiación respaldada por propiedad intelectual y la comercialización de esos activos (art. 32, ap. 1). El Centro forma parte de la Oficina y carece de personalidad jurídica propia, de autonomía financiera y de facultades decisorias (ap. 5).

Encargo	Contenido	Plazo
Marco voluntario de valoración y divulgación	Procesos digitales de divulgación, cribado y valoración, con mecanismos comparables con fines de financiación	Cuatro años (art. 32, ap. 3, letra a)
Plataforma digital de intermediación	Concesión voluntaria de licencias y transmisión de derechos protegidos en la Unión	Cuatro años (ap. 3, letra b)
Base de datos contrastados	Análisis de datos anonimizados de operaciones de financiación respaldada por propiedad intelectual	Ap. 3, letra g)
Certificación de tasadores	Voluntaria. No es licencia profesional ni requisito previo para valorar	Art. 35, aps. 1 a 3

Quedan exentos de tasas el acceso al marco de valoración, el acceso a la plataforma de intermediación y el servicio de asistencia de la Unión (art. 32, ap. 7). El considerando 26 habla, en cambio, de «acceso básico» a la plataforma: la divergencia no es inocua si algún día se pretende tarificar las funcionalidades avanzadas. La Oficina llevará además una base de datos pública de tasadores certificados (art. 35, ap. 7).

16 Calendario y qué significa para España

1	2	3	4
9.9.2026	2027-2028	+20 días	+4 años
Propuesta de la Comisión, junto con el Reglamento de contratación pública	Parlamento y Consejo. Trilogos	Entrada en vigor tras la publicación en el DOUE (art. 41)	Primera evaluación de la Comisión, y cada cinco años después (art. 40)

A diferencia del Reglamento de contratación pública, que difiere su aplicación dos años, esta propuesta no prevé aplicación diferida.

QUÉ SIGNIFICA PARA ESPAÑA

Tres decisiones que habrá que tomar

La delimitación. Hoy la I+D vive entre el artículo 8 LCSP, la asociación para la innovación y la compra precomercial gestionada al margen de la Ley. Si el Reglamento de contratación pública expulsa de su ámbito los servicios de I+D y sustituye la asociación para la innovación por un procedimiento de reto de innovación con fase de ensayo y fase de despliegue comercial, la frontera entre ambos regímenes será la primera cuestión de cada expediente.

Los contratos por debajo del umbral. Por debajo del umbral del art. 4, letra c), de la Directiva 2014/24/UE la decisión vuelve a ser nacional, y España tiene tradición de extender voluntariamente el régimen armonizado.

La propiedad intelectual. La regla del artículo 19 choca con la práctica de nuestros pliegos, que reservan a la Administración la titularidad de cuanto se genera. Habrá que reescribir cláusulas tipo, no adaptarlas.

Para la elaboración de esta guía se ha hecho uso de IA generativa mediante la reordenación de ideas, textos y gráficos. Esquemas de elaboración propia. El texto de la propuesta se ha manejado en traducción propia del original inglés; la única versión auténtica será la que se publique en el Diario Oficial de la Unión Europea.