

La revisión de precios en los contratos del sector público tras la Ley de Desindexación

05/25/2015

José Antonio Moreno Molina

El régimen de revisión de precios regulado en el TRLCSP se ha visto notablemente afectado por la aprobación de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, cuyo objeto consiste en el establecimiento de un régimen basado en que los valores monetarios no sean modificados en virtud de índices de precios o fórmulas que lo contengan.

Frente a la tradicional regulación en España en las normas reguladoras de la contratación administrativa de la revisión de precios cuyo objetivo era mantener la vigencia del equilibrio económico del contrato, como excepción a los principios de riesgo y ventura, precio cierto y “pacta sunt servanda”; la Ley 2/2015 establece una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública (en general respecto a los precios regulados y en todas las partidas de ingresos y de gastos de los presupuestos públicos). A tal efecto, deroga los artículos 90, 91 y 92 del TRLCSP y da una nueva redacción a los artículos 89, 131.1.d, 133.1 y 255.3.

La aprobación de la Ley de Desindexación de la Economía Española fue planteada por el Gobierno en el marco del Programa Nacional de Reformas 2013 y 2014 y propuesta por el Consejo de la Unión Europea entre sus recomendaciones específicas para España para reducir la inercia de la inflación y propiciar una mayor reactividad de los precios a la situación económica ¹.

Advierte en este sentido la exposición de motivos de la Ley 2/2015 que la indexación tiende a generar una inflación más elevada y favorece su persistencia en el tiempo, aun cuando desaparece la causa inicial que generó el incremento de precios. Una inflación elevada y persistente genera costes económicos: entre otros, desvirtúa la información que deben transmitir los precios, dificulta la concertación de contratos a largo plazo y deteriora la competitividad.

En su disposición final tercera, la Ley 2/2015 establece que la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos públicos podrá realizarse exclusivamente para los contratos de obra y los de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, así como para aquellos contratos cuyo periodo de recuperación de las inversiones sea igual o superior a cinco años. La revisión tendrá lugar, en estos supuestos, con los límites y en las condiciones recogidas en el real decreto cuya aprobación prevé el artículo 4 de la Ley 2/2015, y siempre que tal posibilidad esté contemplada en los pliegos.

El capítulo II del Título III del Libro I del TRLCSP pasa a denominarse “Revisión de precios en los contratos del sector público”, frente a la anterior mención a la “Revisión de precios en los contratos de las Administraciones Públicas”.

La nueva redacción del artículo 89 del TRLCSP recoge las reglas y concreta los importantes límites para la revisión de precios, mientras que resultan derogados los artículos 90 (sistema de revisión de precios), 91 (fórmulas) y 92 (coeficiente de revisión).

De esta manera, no cabrá la revisión periódica no predeterminada o no periódica de los precios de los contratos.

Previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el real decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra y suministro señalados anteriormente ².

No se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial. Los costes de mano de obra de los contratos distintos de los de obra, suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, se revisarán cuando el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años y la intensidad en el uso del factor trabajo sea considerada significativa, de acuerdo con los supuestos y límites establecidos en el real decreto.

En los supuestos en que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones del mismo.

El pliego de cláusulas administrativas particulares o el contrato deberán detallar, en tales casos, la fórmula de revisión aplicable, que será invariable durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de adjudicación del contrato, siempre que la adjudicación se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la adjudicación se produce con posterioridad.

Cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar, en los términos establecidos en el artículo 89 del TRLCSP, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por 100 de su importe y hubiesen transcurrido dos años desde su formalización. En consecuencia el primer 20 por 100 ejecutado y los dos primeros años transcurridos desde la formalización quedarán excluidos de la revisión. No obstante, en los contratos de gestión de servicios públicos, la revisión de precios podrá tener lugar transcurridos dos años desde la formalización del contrato, sin que sea necesario haber ejecutado el 20 por 100 de la prestación.

De acuerdo con lo previsto en el apartado 8 del artículo 89 TRLCSP, el Instituto Nacional de Estadística elaborará los índices mensuales de los precios de los componentes básicos de costes incluidos en las fórmulas tipo de revisión de precios de los contratos, los cuales serán aprobados por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado. Los índices reflejarán, al alza o a la baja, las variaciones reales de los precios de la energía y materiales básicos observadas en el mercado y podrán ser únicos para todo el territorio nacional o particularizarse por zonas geográficas.

Reglamentariamente se establecerá la relación de componentes básicos de costes a incluir en

las fórmulas tipo, relación que podrá ser ampliada por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado cuando así lo exija la evolución de los procesos productivos o la aparición de nuevos materiales con participación relevante en el coste de determinados contratos o la creación de nuevas fórmulas tipo de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y su desarrollo.

Los indicadores o reglas de determinación de cada uno de los índices que intervienen en las fórmulas de revisión de precios serán establecidos por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

La Ley 2/2015 modifica también los artículos 131.1 (letra d), 133.1 y 255.3 del TRLCSP para incluir en los mismos una referencia expresa a que la revisión del sistema de retribución del concesionario contenida en los pliegos o de las tarifas a abonar por los usuarios, deberán ajustarse a lo previsto en el Capítulo II del Título III del Libro I del TRLCSP.

El artículo 4 de la Ley 2/2015 regula el régimen de revisión periódica y predeterminada para los supuestos en que sea “indispensable que los valores monetarios de ciertas relaciones jurídicas se modifiquen de forma recurrente en atención a la evolución del coste de las materias primas y de otros factores, ya que sería excesivamente gravoso resolver estas modificaciones recurrentes una por una.”

Para estos casos, se permite aprobar un régimen de revisión periódica, siempre que la evolución de los costes lo requiera.

En cualquier caso, no cabrá considerar revisables las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial. Los costes asociados a la mano de obra podrán trasladarse en los supuestos y con los límites expresamente previstos en el real decreto de desarrollo de la Ley 2/2015.

En efecto, la norma prevé que por real decreto se fijen aquellos supuestos donde cabe aprobar estos sistemas de revisión periódica y predeterminada; las directrices para el diseño de fórmulas; los criterios para la interpretación de los principios de eficiencia y buena gestión empresarial; y los supuestos y límites para la traslación de costes de mano de obra. Adicionalmente, el real decreto podrá establecer los componentes de costes a incluir en las fórmulas, así como mecanismos regulatorios que incentiven el comportamiento eficiente.

De acuerdo con la disposición final sexta, el plazo de aprobación del real decreto de revisión será de cuatro meses desde la entrada en vigor de la Ley 2/2015.

El real decreto será aprobado por el Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta de los Ministerios de Economía y Competitividad y de Hacienda y Administraciones Públicas, además de aquellos ministerios competentes por razón de la materia. El real decreto será tramitado de acuerdo con lo establecido en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y, en particular, será sometido a informe del Consejo de Estado y a audiencia pública. En lo relativo a los contratos del sector público, se requerirá previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

Se contempla también por la Ley 2/2015 que se apruebe un régimen de revisión periódica y predeterminada para los valores relativos a los contratos de arrendamiento de inmuebles en los que sea parte el sector público. Dicho régimen deberá estar referido a un índice de precios del alquiler de oficinas a nivel autonómico, y cabrá solo cuando la inclusión del mismo en el

contrato sea más eficiente que pactar un arrendamiento sin cláusula de revisión, y así se justifique en el correspondiente expediente.

En cuanto al régimen transitorio de la revisión de precios de los contratos incluidos dentro del ámbito de aplicación del TRLCSP, viene establecido por la disposición transitoria de la Ley 2/2015.

En este sentido, prevé que aquellos contratos cuyo expediente se hubiese iniciado antes de la entrada en vigor del real decreto al que se refiere el artículo 4 de la Ley 2/2015 “será el que esté establecido en los pliegos. A estos efectos, se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimiento negociado sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.”

La regla establecida utiliza el mismo criterio fijado por la disposición transitoria primera del TRLCSP.

Lo dispuesto en la Ley 2/2015 también será de aplicación al resto de contratos celebrados por organismos y entidades del sector público que se perfeccionen a partir de su entrada en vigor.

La transitoria de la Ley 2/2015 prevé que hasta que se publique el índice de alquiler de oficinas, previsto en el artículo 4 de la norma, cuando se pacte un régimen de revisión periódica y predeterminada en los contratos de arrendamiento de inmuebles en que sea parte el sector público perfeccionados a partir de la entrada en vigor de la Ley, se aplicará el índice de precios de alquiler de la vivienda del Índice de Precios de Consumo del Instituto Nacional de Estadística, a nivel provincial.

=====

¹ Véase la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reforma de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016, COM (2013) 0359 final.

² El Consejo de Ministros podrá aprobar, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, fórmulas tipo de revisión periódica y predeterminada para estos contratos. A propuesta de la Administración Pública competente de la contratación, el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado determinará aquellas actividades donde resulte conveniente contar con una fórmula tipo, elaborará las fórmulas y las remitirá para su aprobación al Consejo de Ministros. Cuando para un determinado tipo de contrato, se hayan aprobado, por el procedimiento descrito, fórmulas tipo, el órgano de contratación no podrá incluir otra fórmula de revisión diferente a ésta en los pliegos y contrato (apartado 5 del artículo 89 TRLCSP).