

Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española: análisis de sus novedades

Irene Fernández Puyol

Asociada Senior del Área de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo

El pasado 1 de abril entró en vigor la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (BOE de 31 de marzo) que pretende, en palabras de su propia exposición de motivos, “establecer una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública”. La ley justifica la medida en la necesidad de evitar los efectos perversos que puede tener la indexación sobre la inflación, como consecuencia de los denominados «efectos de segunda ronda», que hacen que cuando el precio de un bien o servicio aumenta, los índices de precios como el IPC suben, y esto supone un aumento automático en el precio de otros bienes simplemente porque están indexados a este índice.

El objetivo principal de la ley, como reconoce su exposición de motivos, es “establecer una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública, que supone aproximadamente el 20% del Producto Interior Bruto, en los precios regulados y, en general,

en todas las partidas de ingresos y de gastos de los presupuestos públicos”.

Para ello, la ley incluye varias previsiones que, en los contratos del sector público, limita al mínimo la posibilidad de la indexación para las revisiones de precios. En los contratos *interpretivos*, la indexación de precios sólo procederá en caso de pacto expreso.

1. Ámbito de aplicación de la ley en relación al sector público

La ley se aplica, conforme a su artículo 3, a la revisión “de cualquier valor monetario en cuya determinación intervenga el sector público”, utilizando para la definición de sector público la recogida en el artículo 3.1¹ del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) que engloba un variado número de entes tanto de naturaleza pública como privada. Pero su aplicación no se reduce a los contratos del sector público, pues

¹ a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.

c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) y f) del presente apartado sea superior al 50 por 100.

e) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.

el precepto precisa que “para la aplicación de lo dispuesto en esta ley a las citadas revisiones de valores monetarios no será necesario que concurra un negocio o relación jurídica incluida en el ámbito de aplicación de dicho texto legal”.

Se excluyen del ámbito de aplicación de la ley: a) la negociación salarial colectiva; b) las revisiones, revalorizaciones o actualizaciones previstas en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; c) los instrumentos financieros, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores.

También se excluyen de la disposición derogatoria de la ley, y quedan por tanto, fuera de su ámbito de aplicación: la revisión de precios de los contratos de obras y de contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas regulado por el Real Decreto 1359/2011, así como los artículos, disposiciones y anexos relativos al régimen tarifario del gestor aeroportuario AENA, S.A., contenidos en la Ley 18/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Mantienen asimismo su vigencia, como no puede ser de otro modo, las normas que contengan revisiones en función de un índice de precios que vengan impuestas por la normativa comunitaria.

2. Prohibición, salvo excepciones, de la indexación periódica y predeterminada en función de precios en el sector público

Se establece una prohibición general de indexación periódica en función de precios, índices de precios (como el IPC hasta ahora muy utilizado), o fórmulas que los contengan.

No obstante, se admite que excepcionalmente pueda aprobarse, en el desarrollo reglamentario de la ley, un régimen de revisión periódica y predeterminada, “siempre que sea en función de precios individuales e índices específicos de precios, cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera y se autorice en el desarrollo reglamentario” (art. 4).

El real decreto de desarrollo de la ley deberá aprobarse en el plazo de cuatro meses desde la aprobación de la misma (antes, por tanto, del próximo mes de agosto), y en él podrán establecerse los supuestos (excepcionales) en los que puede aprobarse un régimen de revisión periódica y predeterminada en función de precios individuales o índices específicos de precios y las directrices para la determinación de la fórmula de revisión en estos supuestos.

Interesa señalar que la propia ley incluye una excepción de contrato del sector público en el que se admite la indexación periódica. Se trata

f) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

de los contratos de arrendamiento de inmuebles del artículo 4.1.p) del TRLCSP. En ellos, y previa justificación económica, las partes podrán incorporar un régimen de revisión periódica y predeterminada para la renta, utilizando para su revisión la variación anual del índice de precios de alquiler de oficinas, a nivel autonómico, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (art. 4.6).

Como cuestión relevante, debemos apuntar también que para aquellos precios que debían ser aprobados por la suprimida Junta Superior de Precios (o su correspondiente órgano autonómico)², una vez se haya aprobado el régimen de revisión periódica y predeterminada, dejan de someterse a la aprobación estatal o autonómica, según el caso, las revisiones periódicas individuales realizadas.

También contempla la ley la posibilidad de que los valores monetarios sean objeto de actualizaciones periódicas no predeterminadas o de actualizaciones no periódicas, siempre que se justifiquen dichas actualizaciones en una memoria económica. No obstante, también a estas revisiones se les aplica la regla general de que no pueden referirse a precios o índices de precios, a no ser que se basen en precios individuales relacionados con la evolución de los costes necesarios para la provisión del bien o servicio de que se trate.

En todo caso, ninguna revisión (periódicas, predeterminadas o no predeterminadas, y no periódicas), podrá incluir variación de las amortizaciones, los gastos generales o de estructura y el beneficio industrial.

3. Modificaciones al régimen de revisión de precios previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

La ley modifica los preceptos del TRLCSP referidos a la revisión de precios. El artículo 89, referido a la "procedencia y límites" de la revisión, establece con carácter general, que "no cabrá la revisión periódica no predeterminada o no periódica de los precios de los contratos", entendiéndose por precio "cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios".

En cuanto a la revisión periódica y predeterminada, únicamente se permite para (i) contratos de obra, (ii) contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas y (iii) otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años.

En todo caso, el derecho a la revisión de precios deberá justificarse en el expediente, recogerse explícitamente en los pliegos y ser invariable durante toda la vigencia del contrato y no aplicará en los dos primeros años desde la formalización del contrato o en relación con la ejecución del primer 20% de su importe (salvo en los contratos de gestión de servicio público, en los que sólo aplica la regla de los dos años). Las posibles revisiones de precios podrán ser objeto de cláusulas tipo aprobadas por el Consejo de Ministros y referidas a índices de precios de los componentes básicos de los costes elaborados por el Instituto Nacional de Estadística.

² Anexos 1 y 2 del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica:

Precios autorizados de ámbito nacional: Electricidad, gas canalizado para usos domésticos y comerciales, gases licuados del petróleo (costes de comercialización), especialidades farmacéuticas, excepto las publicitarias, productos postales y telegráficos básicos, tarifas telefónicas y los servicios de telecomunicaciones determinados por la normativa del sector, transporte público regular de viajeros por carretera, tarifas de RENFE de transporte de viajeros de cercanías y regional, salvo disposición en contra en el contrato-programa vigente entre el Estado y RENFE.

Precios autorizados de ámbito autonómico: agua (abastecimiento a poblaciones), transporte urbano de viajeros, compañías ferroviarias de ámbito autonómico, agua de regadío en las islas Canarias.

4. Régimen de revisiones de precios en los contratos *interprivatos*

En relación a los contratos entre partes privadas, solo procederá la revisión periódica en caso de pacto expreso.

En el supuesto de que las partes hubiesen acordado expresamente la aplicación de algún mecanismo de revisión periódica pero no

hayan precisado el índice o metodología de referencia, será aplicable un índice de referencia, el Índice de Garantía de la Competitividad (IGC) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y elaborado según lo previsto en el anexo de la propia ley. Para incorporar esta nueva regla, la ley modifica algunos artículos tanto de la Ley 29/1994 de arrendamientos urbanos, como de la Ley 49/2003 de arrendamientos rústicos.