



## Informe 19/15, de 19 de junio de 2015. “Proyecto de Real Decreto de Desindexación de la Economía española”.

### Clasificación de informes. 31. Proyectos de disposiciones.

#### ANTECEDENTES

#### “PROYECTO DE REAL DECRETO DE DESINDEXACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

##### I

*La Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (en adelante, Ley de Desindexación) estableció un nuevo régimen de actualización de valores monetarios. La política de desindexación obedece a la necesidad de actuar contra los perjuicios asociados al uso indiscriminado de la indexación, mecanismo que consiste en vincular la evolución de un valor monetario a la de un índice de precios.*

*La inflación elevada genera incentivos para la indexación que, a su vez, la agrava y favorece su persistencia. Además cuando la indexación es en función de índices generales, ésta crea “efectos de segunda ronda”. En efecto, cuando el precio de un bien o servicio aumenta, los índices de precios agregados, como el Índice general de Precios de Consumo (IPC), se incrementan. Ello supone un aumento automático en el precio de otros bienes o servicios por el mero hecho de estar indexados a dicho índice, sin que este aumento esté justificado por un incremento de sus costes de producción. Finalmente, este aumento impactará una segunda vez en el IPC, formando una espiral inflacionista.*

*La indexación, por tanto, puede derivar en un sistema ineficiente de actualización de valores monetarios. Adicionalmente, la indexación favorece la inercia en la evolución de los precios, con el consiguiente perjuicio en la competitividad de la economía. En el caso de España, el amplio uso de los mecanismos de indexación ha alimentado tradicionalmente el diferencial de inflación con la zona euro, contribuyendo notablemente a la aparición de desequilibrios externos.*

*A tenor de los efectos negativos provocados por el uso generalizado de la indexación, y teniendo en cuenta que la economía española está integrada en una unión monetaria que persigue la estabilidad de precios, la práctica de la indexación a índices generales carece hoy en día de fundamentación. El uso de la indexación debe ceñirse a los casos en que dicho mecanismo sea necesario y eficiente, vinculando la evolución de los precios de los bienes y servicios a la de sus determinantes fundamentales, en particular, a la de los costes de producción de dichos bienes y servicios.*

*En razón de lo anterior, el Gobierno ha venido desarrollando una política de desindexación que se ha materializado en diversas actuaciones normativas.*

*En primer lugar y, como antecedente pionero de la Ley de Desindexación, el Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero, sustituyó el IPC por el IPC subyacente a impuestos constantes como método de actualización de las retribuciones reguladas en diversas actividades del sector eléctrico.*

*En segundo lugar, la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 introdujo, a través de la disposición adicional octogésimo octava, la prohibición del establecimiento de sistemas de revisión basados en índices generales para contratos y encomiendas del sector público.*

*Y, por último, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, eliminó los sistemas de revisión automática de valores y parámetros retributivos en el sector del gas.*



*Como culminación de estas actuaciones específicas, y con el objetivo de establecer un nuevo régimen prescriptivo de actualización para el conjunto de valores monetarios en cuya determinación intervenga el sector público, así como un régimen indicativo para los derivados de relaciones jurídicas entre partes privadas, se promulgó la Ley de Desindexación.*

*Dicha Ley persigue la creación de un régimen general basado en el principio de no indexación en el ámbito público. Este nuevo régimen pretende crear las condiciones para un sistema de precios que refleje apropiadamente la información de mercado (costes y demanda), no produzca sesgos inflacionistas y evite la generación de persistencia o inercias en la inflación. Todo ello con el objetivo de generar mejoras de eficiencia en los mecanismos de formación de precios, como medio para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo.*

*Este real decreto tiene por objeto el desarrollo reglamentario de la Ley de Desindexación en lo que se refiere a las revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes.*

*En particular, la Ley de Desindexación remite al desarrollo reglamentario tres cuestiones. En primer lugar, los principios aplicables para todo tipo de revisiones motivadas por variaciones de costes. Así, se desarrolla el principio de referenciación a costes con el objetivo de evitar que en la determinación de la evolución de los precios de las distintas actividades se incorporen elementos ajenos a dichas actividades. Por su parte, el principio de eficiencia y buena gestión empresarial persigue evitar la remuneración de costes innecesarios o premiar comportamientos ineficientes, lo que aumentaría injustificadamente la inflación, generaría incentivos inadecuados y trasladaría a la propia Administración o, en su caso, a los usuarios y consumidores de servicios públicos, cargas que en buena práctica económica no deberían soportar.*

*En segundo lugar, la identificación de los supuestos en los que cabe el recurso al régimen de revisión periódica y predeterminada en función de índices específicos de precios, y la forma y limitaciones con que han de instrumentarse. Teniendo en cuenta que el carácter recurrente y automático de estas revisiones entraña un elevado riesgo de generar los efectos de segunda ronda y la correspondiente inercia en la inflación, el objetivo es acotar tal recurso a aquellos casos, expresamente identificados, en los que este tipo de indexación resulta necesaria y está debidamente justificada.*

*En tercer y último lugar, la regulación del contenido mínimo de la memoria económica prevista en el artículo 5 de la Ley de Desindexación para los regímenes de revisión periódica no predeterminada y de revisión no periódica. En este ámbito el objetivo del real decreto es regular unos contenidos mínimos que permitan la fiscalización y el control de las revisiones.*

## II

*El reglamento consta de cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.*

*El capítulo I contempla el objeto y ámbito de aplicación del reglamento. Su objeto es el desarrollo de la Ley de Desindexación en lo concerniente a las revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes, estando excluidas, por tanto, aquellas revisiones de valores monetarios motivadas por otras consideraciones como, por ejemplo, criterios de equidad.*

*El reglamento resulta de aplicación a las revisiones de valores monetarios en cuya determinación intervenga el sector público, con independencia de que tal intervención tenga su origen en un contrato o en una norma. Están excluidos del ámbito de aplicación del reglamento, al igual que del de la Ley, la negociación colectiva, las pensiones y los instrumentos financieros.*

*El capítulo II desarrolla los principios aplicables a todas las revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes, independientemente de si la revisión tiene lugar periódicamente y de si es predeterminada, esto es, de si resulta de la aplicación una fórmula preestablecida que relacione de manera exacta la evolución del valor con la de un precio o índice de precios.*



*Así, el artículo 3 establece el principio de referenciación a costes, según el cual la revisión del precio o valor que remunere una actividad reflejará la evolución de los costes incurridos para realizar dicha actividad. El principio de referenciación a costes difiere del de recuperación de costes en que el primero atañe la evolución de precios y costes y el segundo al nivel de dichos precios y costes. En efecto, hay servicios públicos en los que, por motivos de política económica, no se recuperan los costes, pero ello no es óbice para que la evolución de sus precios esté referenciada a la de los costes. Por otro lado, se aclara que no todo componente de la estructura de costes de la actividad podrá incorporarse en la revisión sino sólo aquellos que estén directamente relacionados con la actividad en cuestión y resulten indispensables para su desarrollo. Se consideran indispensables aquellos costes de los que no sea posible prescindir sin afectar negativamente al correcto desarrollo de la actividad o al pleno cumplimiento de las obligaciones asumidas.*

*En todo caso, los regímenes de revisión serán diseñados para que sean simétricos al alza o a la baja. Esto es, se traducirán en incrementos en los valores monetarios a revisar si los costes aumentan y en decrementos si los costes disminuyen.*

*Por su parte, el artículo 4 desarrolla el principio de eficiencia y buena gestión empresarial, enunciado en la Ley de Desindexación. Sólo podrán trasladarse a precios las variaciones de costes que hubiesen sido asumidos por una empresa eficiente, bien gestionada y representativa de la actividad en cuestión. Para la identificación de tales cualidades se atenderá a las mejores prácticas existentes en el sector y se podrán emplear indicadores de eficiencia, productividad y calidad, tales como producto obtenido por factor utilizado, facturación por empleado o superación de estándares de calidad a igualdad de precios.*

*Por último, el artículo 5, en consonancia con la Ley de Desindexación, trata específicamente los costes de mano de obra. Las variaciones de estos costes podrán trasladarse o incluirse, en su caso, en la revisión, pero ese traslado tendrá un límite máximo. Este límite será el incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*

*El Capítulo III establece el conjunto de reglas aplicables al régimen de revisión periódica y predeterminada de valores monetarios, regulado por el artículo 4 de la Ley de Desindexación.*

*De esta manera, el artículo 6 establece un listado exhaustivo y cerrado del conjunto de valores monetarios que pueden acogerse al régimen de revisión periódica y predeterminada en función de índices específicos de precios. En este listado se incluyen dos tipos de valores. Primero, ciertos precios regulados del sector energético. Segundo, los precios de los contratos del sector público, en las condiciones establecidas en este real decreto. No cabrá revisión periódica y predeterminada en función de índices de precios específicos para otros valores monetarios.*

*A su vez, el artículo 7 establece los principios para el diseño de las fórmulas que rigen las revisiones periódicas y predeterminadas. Estas fórmulas podrán ser elaboradas bien por los órganos de contratación o bien por las autoridades competentes en razón de la materia.*

*En primer lugar, las fórmulas podrán incluir los componentes de costes que cumplan los principios y limitaciones desarrollados en el capítulo II. Cada componente deberá ponderarse por su peso en el valor íntegro de la actividad, concepto que se distancia de costes totales en la medida que incluye no sólo la retribución de los factores productivos y de los capitales ajenos, sino también la correspondiente a los capitales propios, esto es, el beneficio. En el ámbito de la contratación pública el valor íntegro de la actividad será el precio del contrato, por ser toda la remuneración a percibir por el contratista.*

*En segundo lugar, se establece una condición, que permite tener en cuenta la intensidad de uso de los distintos factores productivos e insumos: sólo podrán incluirse en las fórmulas los componentes de costes considerados significativos, es decir, aquellos que representen al menos el 1 por 100 del valor íntegro de la actividad. El porcentaje antes citado no será de aplicación a las fórmulas tipo para la revisión periódica y predeterminada del precio de los contratos de obras y suministro*



*de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados, tal como se especifica en el artículo 8.*

*En tercer lugar, en cumplimiento del principio de referenciación a costes, la fórmula de revisión periódica y predeterminada deberá utilizar para aproximar cada uno de los componentes de costes un precio individual o un índice específico de precios. Estos índices serán tan desagregados como sea posible, para así reflejar de manera precisa la evolución del componente de coste asociado. Los índices deben estar disponibles al público y no ser modificables unilateralmente por el operador económico cuya contraprestación es objeto de revisión. Como excepción a la regla de uso de precios o índices específicos de precios, cuando la normativa imponga la obligación de realizar una contabilidad de costes al operador en cuestión y haya sido aprobada conforme a la misma, podrá diseñarse la fórmula en función de la información contenida en la contabilidad.*

*Finalmente, las fórmulas podrán incorporar parámetros o límites con la finalidad de incentivar comportamientos eficientes.*

*El artículo 8 regula el régimen de revisión periódica y predeterminada de los precios de contratos de obras y suministros de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de los soldados integrados en las mismas. En este caso, se utilizarán las fórmulas-tipo y la relación de materiales básicos vigentes, recogidos en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, por el que se aprueba la relación de materiales básicos y las fórmulas-tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras y de contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas. Dichos materiales básicos y fórmulas-tipo son compatibles con la política de desindexación y, en particular, con el principio de referenciación a costes. Cuando proceda, la revisión tendrá lugar transcurridos dos años desde la formalización del contrato y cuando este se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por 100 de su importe. El artículo prevé la posibilidad de establecimiento de nuevas fórmulas-tipo, así como las condiciones que, en su caso, estas deben cumplir. Finalmente, se prevé una fiscalización del sistema de revisión propuesto, así como de las revisiones que acontezcan periódicamente en aplicación del mismo. Esta fiscalización no será necesaria cuando se utilicen fórmulas tipo.*

*El artículo 9 se refiere a los precios de los contratos a los que sea de aplicación el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, distintos a los mencionados en el párrafo anterior. Los precios de estos contratos sólo podrán ser revisables utilizando el régimen de revisión periódica y predeterminada, y bajo una serie de requisitos.*

*En primer lugar, la revisión solo será posible tras haber transcurrido dos años desde la formalización del contrato y cuando este se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por 100 de su importe. Esta segunda condición no será exigible para el caso de contratos de gestión de servicios públicos. En segundo lugar, se requiere que el periodo de recuperación de las inversiones del contrato en cuestión sea igual o superior a cinco años. La revisión de los precios no podrá, en ningún caso, extenderse más allá de dicho periodo de recuperación. En tercer y último lugar, será necesario que los pliegos del contrato prevean el régimen de revisión. A este respecto, se regulan los contenidos que deben incorporar la memoria y los pliegos en lo referente a la justificación y diseño del sistema de revisión. Por otra parte, se prevé una fiscalización del sistema de revisión propuesto, así como de las revisiones que acontezcan periódicamente en aplicación del mismo.*

*El artículo 10 define el periodo de recuperación de la inversión de los contratos como aquél en el que los flujos de caja que previsiblemente generará un proyecto sean suficientes para cubrir las inversiones necesarias para su correcta ejecución. El artículo establece una fórmula para el cálculo de dicho periodo de recuperación, que está basada en las fórmulas tradicionales de periodo de recuperación de la inversión o "pay back" mediante flujos de caja actualizados. La resolución de tal desigualdad exige, para evitar casos espurios, que las inversiones estén totalmente desembolsadas.*



*Los flujos de caja a actualizar son los cobros y pagos derivados de las actividades de explotación e inversión. Dado que no suponen ni salidas ni entradas de fondos, no se incluirán en el cálculo de dichos flujos de caja conceptos tales como amortizaciones, ajustes por deterioro de valor, ni variaciones de provisiones.*

*Dichos flujos de caja se actualizan a una tasa que representa la rentabilidad razonable del proyecto. Se considerará rentabilidad razonable el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos. Ello permitirá al contratista obtener un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación.*

*Tal y como se establece en la Ley de Desindexación, no cabrá la revisión periódica no predeterminada o no periódica de los precios de los contratos dentro del ámbito de aplicación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ello sin perjuicio del reequilibrio económico-financiero de los contratos conforme a lo previsto en el referido texto refundido.*

*El Capítulo IV establece el conjunto de reglas rectoras de los regímenes de revisión no periódica y de revisión periódica no predeterminada. En particular, el artículo 11 permite la inclusión de los costes de mano de obra en dichas revisiones y establece el mismo límite al respecto que en el caso del régimen de revisión periódica y predeterminada. Por su parte, el artículo 12 regula el contenido de la memoria económica que deben acompañar a cada una de las revisiones realizadas bajo los regímenes mencionados.*

*La disposición adicional primera faculta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado para emitir recomendaciones sobre la determinación de la estructura de costes e indicadores objetivos de eficiencia y buena gestión empresarial. Asimismo, resolverá las cuestiones planteadas por los órganos de contratación que puedan surgir en la aplicación de lo dispuesto en este real decreto.*

*Por su parte, la disposición adicional segunda dispone el contenido mínimo de la memoria económica prevista por el artículo 5 de la Ley de Desindexación para toda revisión periódica no predeterminada o no periódica que no venga motivada por variaciones en los costes.*

*La disposición final primera recoge el título competencial con amparo al que se dicta este real decreto: el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y el artículo 149.1.18ª, que atribuye al Estado la competencia sobre contratos y concesiones administrativas.*

*La disposición final segunda establece la entrada en vigor del reglamento, que tendrá lugar al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».*

*En su virtud, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad y del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y [otros ministerios?], de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día.....,*

DISPONGO:”



## **CAPÍTULO I**

### **Disposiciones generales**

#### **Artículo 1. Objeto**

*Este real decreto tiene por objeto desarrollar la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española, respecto a las revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes.*

#### **Artículo 2. Ámbito de aplicación**

*Lo dispuesto en este real decreto será de aplicación a las revisiones previstas en la letra a) del apartado uno del artículo 3 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española.*

## **CAPÍTULO II**

### **Revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes.**

#### **Artículo 3. Principio de referenciación a costes.**

*1. Todo régimen de revisión deberá tomar como referencia la estructura de costes de la actividad cuyo precio o valor monetario es objeto de revisión, ponderándose cada componente de costes en función de su peso relativo en el valor íntegro de dicha actividad.*

*2. Los regímenes de revisión sólo incluirán, de entre los costes de la actividad, aquéllos que sean indispensables para su realización y que resulten compatibles con las normas establecidas en este real decreto.*

*Se entenderá que un coste es indispensable cuando no sea posible la correcta realización de la actividad y el pleno cumplimiento de las obligaciones normativas o contractuales exigibles, sin incurrir en dicho coste.*

*3. Únicamente se tendrán en cuenta los costes directamente asociados a las actividades retribuidas por los valores monetarios susceptibles de revisión. Si el operador económico realizase simultáneamente dos o más actividades, la revisión de los valores se realizará de forma separada y sólo se tendrán en cuenta los costes relativos a la actividad cuyo precio o valor monetario se revisa. Deberán explicitarse en todo caso los criterios de imputación utilizados para considerar los gastos comunes a las distintas actividades.*

*A los efectos de este real decreto, se define operador económico como toda persona física o jurídica o entidad que desarrolla una actividad económica en España.*

*4. Los regímenes de revisión se diseñarán de tal modo que en ausencia de variación en los costes no se produzca cambio alguno en el valor monetario sujeto a revisión. Asimismo, incrementos y disminuciones en los costes darán lugar a revisiones al alza y a la baja, respectivamente.*



#### **Artículo 4. Principio de eficiencia y buena gestión empresarial.**

1. El establecimiento de un régimen de revisión tomará como referencia la estructura de costes que una empresa eficiente, bien gestionada y representativa en la actividad correspondiente, habría tenido que soportar para desarrollar tal actividad con el nivel mínimo de calidad exigible por la normativa de aplicación o las cláusulas del contrato.

2. La estructura de costes, que deberá estar justificada en la memoria que acompañe al expediente de contratación o a la norma correspondiente, se determinará atendiendo a indicadores objetivos de eficiencia, costes unitarios, productividad o calidad del bien o servicio a igualdad de precio, y utilizando las mejores prácticas disponibles en el sector.

3. Únicamente podrán incluirse en los regímenes de revisión las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico.

Se entenderá que las variaciones de costes están sometidas al control del operador cuando hubiesen podido ser eludidas a través de prácticas tales como la utilización de instrumentos financieros de cobertura del riesgo a un coste razonable, o el cambio del suministrador.

4. Se exigirá el cumplimiento de los requisitos de calidad y obligaciones estipulados en las normas de aplicación, pliegos o contratos relativos a la actividad correspondiente, como condición necesaria para la revisión.

#### **Artículo 5. Límite a los costes de mano de obra.**

Cuando, conforme a lo dispuesto en este real decreto, puedan trasladarse al valor revisado los costes de mano de obra, el incremento repercutible de los mismos no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

### **CAPÍTULO III.**

#### **Régimen de revisión periódica y predeterminada de valores monetarios.**

#### **Artículo 6. Revisiones periódicas y predeterminadas de valores monetarios.**

1. Podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada, cuando así esté establecido en su normativa específica, y de acuerdo con los principios y límites dispuestos en este real decreto, los siguientes valores monetarios:

a) El término variable de la tarifa de último recurso de gas natural, en lo relativo al coste de la materia prima.

b) Los precios máximos de venta antes de impuestos de los gases licuados del petróleo envasados, en lo relativo al coste de la materia prima. Los costes de comercialización a incluir en los precios máximos de venta podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en función del coste del combustible.

c) Las tarifas de venta o cesión de los gases licuados de petróleo canalizados, en lo relativo a la cotización internacional y el flete. Los costes de comercialización a incluir en las tarifas podrán asimismo ser objeto de revisión periódica y predeterminada en función del coste del combustible.

d) La tasa de retribución financiera de los activos con derecho a retribución a cargo del sistema gasista.

e) Las tasas de retribución financieras de las actividades, en el sector eléctrico, de distribución, transporte y producción con régimen retributivo adicional.

f) El valor sobre el que girará la rentabilidad razonable para la actividad de producción de energía eléctrica con régimen retributivo específico



g) El precio voluntario al pequeño consumidor (PVPC), en lo relativo al coste de producción de la energía eléctrica.

h) La retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en los territorios no peninsulares, con régimen retributivo adicional y, de la actividad de producción, a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, con régimen retributivo específico, en relación a los precios de los combustibles y derechos de emisión que los determinan.

2. Asimismo, los precios de los contratos del sector público podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada conforme a lo dispuesto en los artículos 7, 8, 9 y 10.

A los efectos de este real decreto se entenderá por precio de los contratos del sector público las retribuciones satisfechas al contratista por la Administración o por los usuarios.

### **Artículo 7. Principios para el establecimiento de fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas.**

1. El órgano de contratación o la autoridad competente para la fijación de los valores monetarios descritos en el artículo anterior, podrá establecer una fórmula de revisión periódica y predeterminada, en la que se incluirán los costes de la actividad de acuerdo con los principios expuestos en el capítulo I de este real decreto.

2. La fórmula de revisión periódica y predeterminada sólo incluirá, de entre todos los costes de la actividad, aquéllos que sean significativos.

Se entenderá que un coste es significativo cuando represente al menos el 1 por 100 de los costes totales de la actividad.

3. Las revisiones periódicas y predeterminadas podrán incluir, con los límites establecidos en este real decreto, los costes de mano de obra siempre y cuando sean un coste significativo, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 8.

4. Cada componente de coste en la fórmula de revisión periódica y predeterminada será aproximado por un precio individual o índice específico de precios, que deberá tener la mayor desagregación posible a efectos de reflejar de manera precisa la evolución de dicho componente. Los índices específicos no incorporarán, en la medida de lo posible, elementos ajenos al coste que se pretende reflejar. Los índices utilizados deben estar disponibles al público y no ser modificables unilateralmente por el operador económico al que resulten de aplicación.

5. Se utilizarán preferiblemente los precios individuales o índices específicos de precios que excluyan el efecto de las variaciones impositivas, cuando los mismos estén disponibles al público.

6. En el caso de que la normativa imponga la obligación de realizar una contabilidad de costes y esta haya sido aprobada conforme a dicha normativa, el órgano de contratación o la autoridad competente para la revisión de los valores monetarios podrá establecer una fórmula basada en la información contenida en dicha contabilidad.

7. El órgano de contratación o la autoridad competente para la determinación de la fórmula podrá tener en cuenta las posibilidades existentes en el mercado de cobertura del riesgo de variación de los costes de una actividad, con el fin de decidir la exclusión o inclusión en la misma de un determinado componente de coste.

8. Las fórmulas de revisión podrán incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente, tales como:

a) Un factor  $X$  que module las revisiones en función de la productividad o la calidad del producto o servicio.

b) Un límite a la traslación de la variación de un determinado componente de coste, que puede ser concretado como un porcentaje máximo a aplicar sobre la variación.

c) Un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión periódica. Tal límite podrá definirse bien como un valor monetario o índice en términos absolutos o bien como una tasa de crecimiento máxima.





**Artículo 8. Revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos de obras y suministros de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados.**

1. En los contratos de obras y suministro de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados, transcurridos dos años desde su formalización y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, se podrá llevar a cabo la revisión periódica y predeterminada de los precios, aplicando a las fórmulas-tipo generales vigentes, los índices mensuales de precios de los materiales básicos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y publicados trimestralmente mediante orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe favorable del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

2. La relación de materiales básicos y las fórmulas-tipo generales aplicables a estos contratos serán las recogidas, respectivamente, en los Anexos I y II del Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, por el que se aprueba la relación de materiales básicos y las fórmulas-tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras y de contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas. Estos anexos podrán ser modificados por acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

3. Las nuevas fórmulas-tipo generales que puedan establecerse para los contratos referidos, o las modificaciones sobre las ya existentes, reflejarán la ponderación en el precio del contrato del coste de los materiales básicos y de la energía incorporados al proceso de generación de las prestaciones objeto del mismo, conforme a lo previsto en el artículo 89 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Los productos o grupos de productos que han de considerarse en el cálculo del índice de precios de cada material básico son los recogidos en el Anexo único de la Orden HAP/1292/2013, de 28 de junio, por la que se establecen las reglas de determinación de los índices que intervienen en las fórmulas de revisión de precios de los contratos públicos, o cualquiera que venga a sustituirla.

4. Las fórmulas tipo citadas en el apartado anterior, no incluirán el coste de la mano de obra.

**Artículo 9. Revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos a los contratos de obras y suministros de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados.**

1. Los precios contenidos en los contratos del sector público a los que es de aplicación el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, distintos a los contratos de obras y suministros de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados sólo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada, sin perjuicio del reequilibrio económico financiero de los contratos previsto en el referido texto refundido

2. Procederá la revisión periódica y predeterminada de dichos precios, transcurridos dos años desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, cuando concurren acumulativamente las siguientes circunstancias:

a) Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, justificado conforme al criterio establecido en el artículo 10.

b) Que así esté previsto en los pliegos.

A tales efectos, en la memoria que acompañe al expediente de contratación, el órgano de contratación deberá justificar el carácter recurrente de la variación de los distintos elementos de coste a considerar en la fórmula, el cumplimiento de los principios y límites contenidos los artículos 3, 4, 5 y 7, así como el período de recuperación de la inversión del contrato y la adecuación de los índices elegidos.



3. En los contratos de gestión de servicios públicos la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato no será exigible a efectos de proceder a la revisión periódica y predeterminada.

4. Para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, los pliegos deberán especificar, al menos:

a) un desglose de los conceptos de coste de la actividad objeto del contrato, y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato.

b) los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada concepto de coste.

c) el mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7, del presente real decreto.

5. La revisión no podrá tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

6. Cuando la fórmula de revisión no sea una fórmula tipo de las previstas en el artículo 89, apartado 6, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, el sistema de revisión previsto en los pliegos y la memoria deberá ser objeto de fiscalización previa por la intervención competente. Esta fiscalización tendrá como objetivo verificar que dicho sistema se ajusta a lo dispuesto en este real decreto.

El acto periódico de revisión del precio requerirá fiscalización previa. Esta fiscalización tendrá como objetivo verificar que la revisión procede y se aplica según lo previsto en los pliegos y memoria.

#### **Artículo 10. Período de recuperación de la inversión de los contratos.**

1. Se entiende por período de recuperación de la inversión del contrato aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato, incluidas las exigencias de calidad y precio para los usuarios, en su caso, y se permita al contratista la obtención de un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación.

La determinación del período de recuperación de la inversión del contrato deberá basarse en parámetros objetivos, en función de la naturaleza concreta del objeto del contrato. Las estimaciones deberán realizarse sobre la base de predicciones razonables y, siempre que resulte posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

2. Se define el período de recuperación de la inversión del contrato como el mínimo valor de  $n$  para el que se cumple la siguiente desigualdad, habiéndose realizado todas las inversiones para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato:

$$\sum_{t=1}^n \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

Donde:

$t$  son los años medidos en números enteros.

$FC_t$  es el flujo de caja esperado del año  $t$ , definido como la suma de lo siguiente:

a) El flujo de caja procedente de las actividades de explotación, que es la diferencia entre los cobros y los pagos ocasionados por las actividades que constituyen la principal fuente de ingresos del contrato, teniendo en cuenta tanto las contraprestaciones abonadas por los usuarios como por la Administración, así como por otras actividades que no puedan ser calificadas como de inversión y financiación.

El flujo de caja procedente de las actividades de explotación comprenderá, entre otros, cobros y pagos derivados de cánones y tributos, excluyendo aquellos que graven el beneficio del contratista.



b) El flujo de caja procedente de las actividades de inversión, que es la diferencia entre los cobros y los pagos que tienen su origen en la adquisición de activos no corrientes y otros activos equivalentes, tales como inmovilizados intangibles (entre ellos, derechos de uso de propiedad industrial o intelectual, concesiones administrativas o aplicaciones informáticas), materiales o inversiones inmobiliarias, así como los cobros procedentes de su enajenación.

Aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, se incluirá como cobro procedente de las actividades de inversión el valor residual de los activos, entendido como el importe que se podría recuperar al término del contrato o bien de la vida útil del elemento patrimonial, en caso de que ésta finalice con anterioridad, ya sea por su venta en el mercado o por otros medios.

Para la determinación del valor residual se analizarán las características de los elementos patrimoniales, tales como su vida útil, usos alternativos, movilidad y divisibilidad.

$FC_t$  no incluirá cobros y pagos derivados de actividades de financiación.

La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que componen  $FC_t$ .

$b$  es la rentabilidad razonable del proyecto, entendida como la tasa de rendimiento sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación, cuyo valor será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos. Se tomará como referencia para el cálculo de dicho rendimiento medio los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública.

El instrumento de deuda que sirve de base al cálculo de la rentabilidad razonable y el diferencial citados podrán ser modificados por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, para adaptarlo a las condiciones de riesgo y rentabilidad observadas en los contratos del sector público.

## CAPÍTULO IV

### **Regímenes de revisión no periódica y periódica no predeterminada de valores monetarios motivados por la evolución de los costes.**

#### **Artículo 11. Inclusión de las variaciones de costes de mano de obra en revisiones no periódicas y periódicas no predeterminadas**

Las revisiones no periódicas y periódicas no predeterminadas de valores monetarios podrán incluir los costes de mano de obra, con los límites previstos en el artículo 5 de este real decreto.

#### **Artículo 12. Contenido de la memoria económica.**

1. La memoria económica prevista en el artículo 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española deberá explicitar las causas específicas de la revisión. Cuando la revisión venga motivada por variación de costes deberá justificarse la procedencia de la revisión conforme a lo dispuesto en la citada Ley y en el Capítulo II de este real decreto.

2. La memoria deberá contener, como mínimo, las siguientes menciones:

a) Los componentes del coste cuyo precio haya experimentado variaciones significativas y que previsiblemente vayan a mantenerse a lo largo del tiempo y su ponderación en el valor íntegro de la actividad.

b) Las circunstancias en que tales variaciones hayan tenido lugar, así como sus posibles causas.



- c) *La evolución del índice o índices específicos de precios relacionados con los mismos, si resultan aplicables.*
  - d) *El cumplimiento de las condiciones de eficiencia económica y buena gestión empresarial.*
  - e) *En caso de revisión al alza, las medidas adoptadas por el prestador del servicio para minimizar el impacto sobre los costes, o las razones por las que no se ha tomado ninguna.*
  - f) *El impacto estimado sobre el valor íntegro de la actividad.*
3. *Si la revisión se realizase mediante norma, el contenido de la memoria se integrará en apartado relativo al impacto económico de la memoria de análisis de impacto normativo.*

### ***Disposición adicional primera. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado***

*La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado podrá exponer a los órganos de contratación las recomendaciones que estime pertinentes en relación con las mejores prácticas y metodologías para la determinación de la estructura de costes y, en concreto, para la elección de los elementos e indicadores objetivos de eficiencia y buena gestión empresarial. Asimismo, resolverá las cuestiones planteadas por los órganos de contratación que puedan surgir en la aplicación de lo dispuesto en este real decreto.*

### ***Disposición adicional segunda. Contenido mínimo de la memoria económica en las revisiones periódicas no predeterminadas o no periódicas no motivadas por variaciones de costes.***

*1. Cuando no estuviere motivada por variaciones en los costes la revisión periódica no predeterminada o no periódica deberá justificarse en una memoria económica específica con el siguiente contenido mínimo:*

- a) *Oportunidad de la revisión, especificando su necesidad, proporcionalidad objetivos y las alternativas a la misma.*
- b) *Análisis del impacto económico y presupuestario, con especial mención al impacto sobre el nivel general de precios y la competitividad de la economía española.*

*2. Cuando en la normativa que resulte aplicable a la aprobación de la revisión se haya previsto con carácter preceptivo la elaboración de memoria de análisis de impacto normativo o de informe técnico-económico, éstos deberán incluir las materias señaladas en el apartado anterior.*

### ***Disposición final primera. Título competencial.***

*Este real decreto se dicta al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como del artículo 149.1.18.ª, que atribuye al Estado la competencia sobre contratos y concesiones administrativas.*

### ***Disposición final segunda. Entrada en vigor***

*Este real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».*

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. Este informe tiene por finalidad dar cumplimiento a lo establecido en la Disposición Adicional Primera del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que dispone que los proyectos de disposiciones que se



tramiten por los departamentos ministeriales que tengan por objeto la regulación de materia de contratación administrativa deberán ser informadas previamente a su aprobación por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

2. La disposición que se desea promulgar por el Ministerio de Economía y Competitividad tiene por objeto el desarrollo reglamentario de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la economía española que prevé en su propio articulado el desarrollo a través de un Real Decreto de desarrollo objeto del presente informe.

3. En cuanto se refiere al alcance de este informe, como en anteriores ocasiones, hemos de advertir que, sobre las cuestiones de carácter organizativo, considera la Junta Consultiva que no debe pronunciarse, por no ser de su competencia.

El Proyecto de Real Decreto objeto de informe, contiene disposiciones relativas a aspectos económicos o de fiscalización del gasto que escapan del ámbito puramente contractual. El informe se emite, por tanto, circunscribiéndose a los elementos de contratación pública contenidos en el Proyecto.

4. El contenido de este Proyecto de Real Decreto incide de manera directa en la contratación pública al regular los principios para el establecimiento de fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas en los contratos del sector público, así como el régimen de revisión de precios de los contratos de obras y suministros de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados, y en los contratos del sector público distintos de éstos.

5. El artículo 4 del Proyecto define el principio de eficiencia y buena gestión empresarial de una forma muy general y poco precisa. Sería necesario, en aras de una mayor seguridad jurídica, que el propio Real Decreto concretase de qué manera se pueden materializar esos principios en materia de desindexación.

6. El artículo 7.2 del proyecto de Real Decreto dispone:

*“La fórmula de revisión periódica y predeterminada sólo incluirá, de entre todos los costes de la actividad, aquéllos que sean significativos. Se entenderá que un coste es significativo cuando represente al menos el 1 por 100 de los costes totales de la actividad”*,

En relación con este precepto, convendría matizar en la redacción del precepto si es obligatorio o potestativo para el órgano de contratación o autoridad competente el incluir en las fórmulas a elaborar para la revisión periódica y predeterminada todos los costes de la actividad que sean significativos o si puede incluir sólo aquéllos que considere oportuno.

Además sería también conveniente concretar la base de cálculo de dichos costes, al menos, en materia de contratos del sector público.

7. Los títulos del artículo 8 y del artículo 9 hacen referencia tanto a los contratos del sector público de obras y suministros de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados, como a los contratos del sector público distintos de éstos.

Con el fin de evitar confusiones respecto al tipo de contratos a que se refieren sería conveniente precisar en ambos títulos así como en el texto de dichos artículos que ese tipo de contratos son *“los contratos de obra del sector público y los contratos de suministro de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados”*.



Esta misma apreciación sería predicable respecto de la Exposición de Motivos del Proyecto de Real Decreto.

8. El Proyecto de Real Decreto en su artículo 9, apartado 1, in fine, incluye una referencia al reequilibrio económico financiero del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

En concreto, este apartado indica:

*“Los precios contenidos en los contratos del sector público a los que es de aplicación el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, distintos a los contratos de obras y suministros de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados sólo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada, sin perjuicio del reequilibrio económico financiero de los contratos previsto en el referido texto refundido.”*

En relación con este artículo, debemos indicar que el “restablecimiento del equilibrio económico del contrato” aparece recogido en el TRLCSP, referido a contratos con unas características muy determinadas como la concesión de obra pública o el contrato de gestión de servicio público. De esta forma, se configura como una cuestión distinta e independiente de la revisión de precios y con unas causas tasadas y específicas. A pesar de que en el Proyecto de Real Decreto se utilice como recordatorio de que el mantenimiento del equilibrio económico del contrato continúa en vigor en el TRLCSP, desde esta Junta Consultiva consideramos que esta referencia no resulta necesaria en la parte dispositiva.

9. Igualmente, también en relación con el artículo 9 del Proyecto de Real Decreto, sería necesario señalar que dada la complejidad técnica de los conceptos que se deben incluir en la memoria que acompañe al expediente de contratación, esto es, “el carácter recurrente de la variación de los distintos elementos de coste a considerar en la fórmula, el cumplimiento de los principios y límites contenidos (en) los artículos 3, 4, 5 y 7, así como el período de recuperación de la inversión del contrato y la adecuación de los índices elegidos”, sería conveniente que estos aspectos incluidos en la memoria fuesen asimismo objeto de un informe preceptivo y favorable emitido por un órgano independiente del órgano de contratación.

10. Por otro lado, la Disposición Adicional Primera del Proyecto de Real Decreto indica que “La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado podrá exponer a los órganos de contratación las recomendaciones que estime pertinentes en relación con las mejores prácticas y metodologías para la determinación de la estructura de costes y, en concreto, para la elección de los elementos e indicadores objetivos de eficiencia y buena gestión empresarial. Asimismo, resolverá las cuestiones planteadas por los órganos de contratación que puedan surgir en la aplicación de lo dispuesto en este real decreto.”

En relación con esta posibilidad, debemos indicar que si bien la Junta Consultiva, desde un punto de vista general de sus funciones, puede emitir recomendaciones en materia de contratación pública, el hacerlo sobre los aspectos recogidos en la Disposición Adicional Primera, excede el ámbito de actuación de la Junta como órgano, al mismo tiempo que puede dar la impresión a numerosos órganos de contratación de que la Junta Consultiva va a asumir una tarea que les corresponde a ellos en cuanto responsables del contrato, por lo que sería necesario eliminarla del texto del Proyecto.

Asimismo, la resolución de cualquier tipo de cuestiones “que puedan surgir en la aplicación de lo dispuesto en este Real Decreto” puede exceder de las funciones que esta Junta tiene atribuidas por disposiciones de rango legal y reglamentario”.



Distinto es que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a través de uno de sus órganos de apoyo, como el Comité Superior de Precios, realice la propuesta de las fórmulas aplicables a la revisión de precios de determinados tipos de contratos, siempre dentro del respeto a los límites que la Ley 2/2015, de 30 marzo de desindexación de la economía española, impone a la revisión de precios.

Sin embargo, realizar recomendaciones sobre las mejores prácticas y metodologías para determinar la estructura de costes y la elección de elementos e indicadores de eficiencia y buena gestión empresarial, supone adentrarse en una materia que no le corresponde en cuanto a órgano consultivo en materia de contratación pública, tal y como aparece definido en el artículo 324 del TRLCSP y en el propio Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, de régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Se trata, por otro lado, de funciones que corresponden a los órganos de contratación como responsables del procedimiento de licitación. Y así queda definido en el artículo 4 del Proyecto de Real Decreto, relativo al principio de eficiencia y buena gestión empresarial, cuando determina en su apartado 2:

*“La estructura de costes, que deberá estar justificada en la memoria que acompañe al expediente de contratación o a la norma correspondiente, se determinará atendiendo a indicadores objetivos de eficiencia, costes unitarios, productividad o calidad del bien o servicio a igualdad de precio, y utilizando las mejores prácticas disponibles en el sector.”*

Siendo una función que corresponde a los órganos de contratación y excede de las competencias de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, sería conveniente eliminar la referida Disposición Adicional Primera del Proyecto de Real Decreto.

## CONCLUSIONES

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa únicamente puede pronunciarse sobre aquellos aspectos del Proyecto de Real Decreto relacionados con la contratación pública, por lo que el informe se emite desde esa consideración inicial.

El texto del Proyecto define el principio de eficiencia y buena gestión empresarial de una forma muy general y poco precisa. Sería necesario, en aras de una mayor seguridad jurídica, que el propio Real Decreto concretase de qué manera se pueden materializar esos principios en materia de desindexación.

Asimismo, sería necesario precisar si los órganos de contratación deben incluir en las fórmulas de revisión periódica y predeterminada de forma obligatoria o potestativa todos los gastos significativos o sólo algunos de ellos, así como concretar la base de cálculo de dichos costes, al menos, en materia de contratos del sector público.

En relación a las referencias contenidas en los artículos 8 y 9 a los contratos del sector público de obras y suministros de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados, sería conveniente para evitar dudas sobre el ámbito de los mismos, que se concretase que se trata de *“los contratos de obra del sector público y de los contratos de suministro de fabricación de armamento de las Fuerzas Armadas y equipamiento personal de sus soldados”*.

La referencia al reequilibrio económico financiero del contrato que aparece recogida en el artículo 9, apartado 1, in fine, parece innecesaria en una norma destinada a regular un aspecto muy concreto de la contratación pública distinto del mantenimiento del equilibrio económico del contrato.



Dada la complejidad del contenido de la memoria a que se refiere el artículo 9 del Proyecto, sería conveniente que estos aspectos fuesen asimismo objeto de un informe preceptivo y favorable emitido por un órgano independiente del órgano de contratación.

Si bien, desde un punto de vista general, las funciones que la Disposición Adicional Primera atribuye a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa quedan englobadas dentro del conjunto de sus funciones como órgano consultivo en materia de contratación pública, las materias a las que se refiere, sin embargo, exceden de las funciones que este órgano tiene atribuidas por disposiciones de rango legal y reglamentario por lo que esta Disposición Adicional debería eliminarse.

En cuanto al resto del Proyecto de Orden, se aprecia que el texto se ajusta a las normas reguladoras de su objeto y se respetan las normas en vigor en materia de contratación pública.