CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y Ponente
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de septiembre de 2014, ha examinado el *procedimiento relativo a la modificación de los contratos de concesión del servicio de inspección técnica de vehículos, suscrito con qqqq1, S.A., qqqq2, S.A. y qqqq3,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 11 de septiembre de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la modificación de los contratos de concesión de los servicios de inspección técnica de vehículos como consecuencia de las medidas a adoptar relativas a la composición y revisión de tarifas, comunicación y archivo telemático.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de septiembre de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 457/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 6 de junio de 1989 se formalizó con la sociedad qqqq4, S.A. el contrato de explotación del servicio público de inspección técnica de vehículos, en régimen de concesión administrativa, en las zonas 1ª, 3ª, 5ª, 6ª,

8ª, 10ª, 12ª y 13ª del anexo al Decreto 126/1988, de 23 de junio, por el que se organiza el servicio público de inspección técnica de vehículos en Castilla y León.

El 12 de septiembre de 1994 se formaliza con la referida sociedad, un nuevo contrato de explotación del servicio público de inspección técnica de vehículos, en régimen de concesión administrativa, en las zonas 1ª, 3ª, 5ª, 6ª, 8ª, 10ª, 12ª, 13ª y la estación móvil.

El 17 de julio de 2001 la sociedad qqqq4, S.A. solicita el cambio de denominación por absorción por qqqq1, S.A. siendo reconocido mediante Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 25 de septiembre de 2001, subrogándose la nueva entidad en todos los derechos y obligaciones.

El 7 de enero de 2004 se formaliza la modificación del contrato suscrito el 12 de septiembre de 1994 con la empresa qqqq4 S.A.

El 6 de junio de 1989 se suscribe con la sociedad qqqq3 un contrato de explotación del servicio público de inspección técnica de vehículos, en régimen de concesión administrativa, en la zona 11ª. El 13 de diciembre de 2000 se formaliza una modificación del contrato suscrito.

En la misma fecha se formaliza con la sociedad qqqq2 y con la empresa qqqq5, sendos contratos de explotación del servicio público de Inspección Técnica de Vehículos, en régimen de concesión administrativa, en las zonas 9ª y 2ª respectivamente. El 7 de enero de 2004 se formalizan modificaciones de cada uno de ellos.

Segundo.- El 3 de diciembre de 2013 se inicia el procedimiento de modificación del contrato de concesión del servicio de inspección técnica de vehículos.

Tercero.- El 27 de junio de 2014 se declarada la caducidad del procedimiento por transcurrir el plazo máximo para su resolución. En la misma fecha la Dirección General de Industria e Innovación Tecnológica inicia de nuevo el procedimiento.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, el 9 de julio de 2014 comparece Dña. yyyy, en nombre y representación de qqqq1, S.L. (en el expediente remitido figura indistintamente como S.A. y S.L.) y obtiene copia del expediente de modificación del contrato iniciado el 27 de junio de 2014.

El 10 de julio de 2014 la interesada solicita copia del expediente iniciado el 3 de diciembre de 2013. El 14 de julio se reitera la petición.

El 28 de julio se entrega la documentación solicitada, a excepción de un informe del Servicio de Reglamentación y Seguridad Industrial en el que se da contestación a las alegaciones realizadas por las empresas concesionarias durante el trámite de audiencia del procedimiento iniciado el 3 de diciembre de 2013. Se deniega motivadamente el acceso al documento por entenderse que es un documento interno, no preceptivo y perteneciente a un procedimiento caducado.

Durante el plazo concedido presentan alegaciones, el 18 de julio qqqq3, y el 21 de julio qqqq2, qqqq5 y qqqq1, S.A.

Las empresas concesionarias se oponen, en similares términos, a la modificación de tarifas objeto de la propuesta de modificación de contratos y a los fundamentos que se relacionan en ella para su justificación.

- Indican que la revisión de las tarifas, según lo dispuesto en el párrafo tercero de la cláusula cuarta del contrato de concesión, "podrá efectuarse por la Consejería de Economía y Hacienda previa solicitud razonada del concesionario que deberá presentar a estos efectos un estudio justificativo de la propuesta".

- Consideran que la modificación busca una equiparación de las tarifas del servicio de inspección técnica de vehículos (en adelante "ITV") con otras Comunidades Autónomas donde el régimen es el de autorización administrativa, y no el de concesión de gestión de servicio público; y donde no existe un derecho de reversión de las instalaciones en favor de la Administración.

- Mantienen la falta de concurrencia de los requisitos exigidos en la normativa para proceder a una modificación contractual.

- Señalan que no debe darse trascendencia a los resultados económicos de las operadoras, a efectos de proceder a la actualización tarifaria, y critican el estudio externo encargado por la Junta de Castilla y León para justificar la procedencia de la rebaja del importe de las tarifas actualmente vigentes, para lo que presentan datos propios.

- Por último, consideran que deben adoptarse medidas para mantener el equilibrio económico-financiero de los contratos de concesión gravemente afectado por los cambios.

Quinto.- El 28 de julio el Servicio de Reglamentación y Seguridad Industrial emite un informe sobre las alegaciones realizadas por las empresas concesionarias.

Sexto.- El 30 de julio de 2014 se formula propuesta de orden por la que se resuelve el procedimiento de modificación del contrato de concesión del servicio de inspección técnica de vehículos como consecuencia de las medidas a adoptar relativas a la composición y revisión de tarifas, comunicación y archivo telemático.

La modificación consiste en la rebaja del importe de las tarifas actualmente vigentes, en la supresión del sistema de actualización automática anual con arreglo al IPC de tales tarifas y en el establecimiento de nuevas prestaciones en la siguiente forma:

"Todas las cláusulas de tarifas citadas pasarán a estar redactadas en los siguientes términos:

»1.- Las tarifas a aplicar en las inspecciones técnicas periódicas de vehículos en Castilla y León será la suma de los componentes de inspección de seguridad y de control de emisiones, desglosados de la siguiente forma:

»1.1.- El componente de la inspección de seguridad será el siguiente: (…)

»La tarifa de la inspección de seguridad comprende una segunda inspección si la primera es desfavorable, siempre que se realice en

el plazo indicado en el primer informe y sin que, en ningún caso, se superen los dos meses. Segundas inspecciones realizadas después de este plazo y sucesivas inspecciones, en todo caso, devengarán una nueva tarifa.

»1.2.- El componente de control de emisiones será el siguiente (…):

»La tarifa de la componente del control de emisiones comprende una segunda inspección si la primera es desfavorable, siempre que se realice en el plazo indicado en el primer informe y sin que, en ningún caso, se superen los dos meses. Segundas inspecciones realizadas después de este plazo y sucesivas inspecciones, en todo caso, devengarán una nueva tarifa.

»En los casos de que se pase únicamente una de las dos inspecciones se cobrará únicamente el componente correspondiente de la tarifa.

»2.- La tarifa a aplicar en las inspecciones técnicas por reforma en Castilla y León será la siguiente:

»2.1.- Inspecciones por reforma sin inspección periódica: La mitad del componente de la inspección de seguridad, siempre que por alcance normativo de la inspección, la inspección de seguridad no deba ser completa. Si por alcance normativo, la inspección de seguridad es completa, se cobrará la totalidad de la tarifa de seguridad.

»Las tarifas de reformas serán las siguientes (…):

»Si fuera necesario realizar, además, el control de emisiones se añadirá el valor de la tarifa de control de emisiones. En todo caso en las inspecciones con reforma siempre se añadirá la tarifa de la gestión y trámite administrativo de la Inspección especial.

»La tarifa de inspección por reforma sin inspección periódica comprende una segunda inspección si la primera es desfavorable, siempre que se realice en el plazo indicado en el primer informe y sin que, en ningún caso se superen los dos meses.

»Segundas inspecciones realizadas después de este plazo y sucesivas inspecciones, en todo caso, devengarán una nueva tarifa.

»3.- Pesaje voluntario de vehículos solicitados por particulares: (…).

»4.- Revisión de tarifas.

»La revisión o actualización de las tarifas podrá ser efectuada en el mes de diciembre de cada año, por la Dirección General de Industria e Innovación Tecnológica previa solicitud razonada por parte de las empresas concesionarias, que presentarán un estudio económico justificativo de su propuesta, con el objeto de mantener el equilibrio económico-financiero original de los contratos de concesión, en la consideración detallada de unos ingresos, gastos e inversiones, con un beneficio razonable y coherente por la prestación del servicio, los contratos firmados y el interés general.

»Dicho estudio estará coordinado y relacionado con lo dispuesto en la Memoria anual indicada en el Art. 18 de la Orden de 6 de julio de 1988 de desarrollo del Decreto 126/88, por la que se organiza el Servicio Público de Inspección Técnica de Vehículos en Castilla y León a presentar en la Dirección General de Industria e Innovación Tecnológica.

»La revisión o actualización de las tarifas podrá ser aplicable independiente a cada uno de los componentes de la tarifa, y también de manera individualizada a cada uno de los distintos tipos dentro de un componente.

»Todos los valores indicados no incluyen ni tasas ni impuestos.

»Segundo.- Modificación de las cláusulas referentes a cánones. (…)

»1.- Estas cláusulas pasarán a estar modificadas solamente en lo referente a la revisión del canon, anulando el contenido anterior y pasando a estar redactadas, en este aspecto, en los siguientes términos:

»El canon, en todas sus variantes y conceptos, se modificará en el momento en que se modifiquen las tarifas con análogo criterio al utilizado para éstas.

»2.- Estas mismas cláusulas pasarán a estar modificadas, añadiéndose en todas ellas dos nuevos párrafos en los siguientes términos:

»Las inspecciones por reforma, sin inspección periódica, conllevarán el mismo pago de canon que la inspección periódica.

»Los pesajes voluntarios de particulares y las verificaciones metrológicas de taxímetros no conllevarán el pago de canon.

»Tercero.- Adición de una cláusula referente a Archivo telemático de vehículos matriculados y de inspecciones realizadas en Castilla y León (…)

»El archivo telemático o en soporte magnético de todas las documentaciones técnicas de los vehículos matriculados en Castilla y León así como de todas las inspecciones técnicas de los vehículos realizadas en Castilla y León, sus estadísticas globales y aplicaciones intercomparativas y de las anotaciones en documentaciones técnicas realizadas todas ellas en estaciones ITV de Castilla y León será único y adscrito a la Dirección General de Industria e Innovación Tecnológica, o equivalente, en los términos que ésta especifique

»Cuarto.- Adición de una cláusula referente a comunicación telemática. (…).

»Las estaciones ITV habilitadas para operar en la Comunidad de Castilla y León y las entidades concesionarias titulares de las citadas estaciones, adoptarán las medidas necesarias para incorporarse al sistema telemático para el archivo, intercomunicación, consulta, anotación y registro con la Dirección General de Tráfico, y, de forma coherente, también con la Dirección General de Industria e Innovación Tecnológica, o equivalente, de todas las inspecciones técnicas, datos y anotaciones asociados a las inspecciones realizadas en Castilla y León en los vehículos y sus documentaciones, en los términos que se precisen. Todo ello concordante con lo dispuesto en el punto A.4 del anexo 1 del Real Decreto 224/2008 de 15 de febrero sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de ITV".

Séptimo.- El 30 de julio la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo informa favorablemente la modificación contractual propuesta.

Octavo.- El 8 de agosto qqqq1, S.L. presenta alegaciones en las que solicita el archivo del procedimiento y que se inicie un procedimiento para el restablecimiento del equilibrio económico financiero del contrato.

Noveno.- El 26 de agosto la Jefe de Servicio de Reglamentación y Seguridad Industrial informa sobre la documentación e información facilitada a las empresas interesadas en el procedimiento de modificación de los contratos de concesión del servicio de inspección técnica de vehículos como consecuencia de las medidas a adoptar relativas a la composición y revisión de tarifas, comunicación y archivo telemático.

Décimo.- Mediante Resolución del Director General de Industria e Innovación Tecnológica de 1 de septiembre de 2014, se deniega la condición de interesada en el procedimiento de modificación a la sociedad qqqq6, al tratarse de una persona jurídica diferente a la concesionaria del contrato.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en virtud de lo dispuesto en los artículos 4.1.3º y 19.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Según el principio jurídico *tempus regit actum*, los contratos administrativos deben regirse por la legislación vigente en el momento de su

adjudicación. Así lo contempla el vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, cuya disposición transitoria primera establece que "Los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior."

En el mismo sentido la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas; el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, no son de aplicación a contratos adjudicados antes de su entrada en vigor.

En el presente caso los contratos se formalizaron bajo la vigencia de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril (en adelante LCE), y del Decreto 3354/1967, de 28 de diciembre (en adelante RLCE), por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación para la aplicación de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.

El artículo 221 del RLCE establece que "La Administración podrá modificar, por razón de interés público, las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios.

»Cuando las modificaciones afecten al régimen financiero del contrato, la Administración deberá compensar al empresario de manera que se mantengan en equilibrio los supuestos económicos que presidieron la perfección de aquél. (…).

Por su parte el articulo 222 del RLCE dispone que "Se consignará en el contrato el alcance de la facultad de modificar su régimen financiero que ostenta la Administración y los derechos y obligaciones que tal evento origina para las partes".

El artículo 208 del mismo texto dispone que "El contrato de gestión de servicios se regulará por lo establecido en el Título I de la Ley de Contratos y Título II de este Reglamento para el contrato de obras, en todo lo que no se

oponga a las disposiciones del presente Reglamento y exceptuando los preceptos que sean privativos de la naturaleza de aquél (…)". Por ello, de acuerdo con esta remisión normativa, el procedimiento previsto para modificar el contrato de obras es supletoriamente aplicable a la modificación del contrato de gestión de servicios públicos.

El artículo 136 del RLCE prevé que "Cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato de obras por diferencias en la interpretación de lo convenido o por la necesidad de modificar las condiciones contractuales, se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes:

»1º.- Propuesta del facultativo director de las obras o petición del contratista.

»2º.- Audiencia del contratista o informe del citado facultativo, a evacuar en ambos casos en un plazo de quince días.

»3º.- Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención General del Estado, a evacuar en el mismo plazo anterior.

»4º.- Resolución del órgano o Autoridad que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista".

Ello debe completarse, además, con la previsión del artículo 51 del RLCE, que dispone que "Los acuerdos que dicte el órgano de contratación, previo informe de la Asesoría Jurídica, en el ejercicio de sus prerrogativas de interpretación, modificación y resolución, serán inmediatamente ejecutivos. En los casos de interpretación y resolución, cuando el precio del contrato sea superior a cien millones de pesetas, y en los de modificación de estos últimos, cuando la cuantía de aquélla exceda del 20 por 100 del precio del contrato, será además preceptivo el dictamen del Consejo de Estado (art. 18 L.C.E.)".

En el presente caso, según la Administración, entre otras modificaciones se reduce un 20 % el importe de las tarifas del servicio de inspección técnica de vehículos.

Por ello, cabe concluir que las modificaciones contractuales propuestas han sido tramitadas cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación.

2ª.- Corresponde al titular de la Consejería de Economía y Empleo la competencia para la resolución del procedimiento de modificación de los contratos, en cuanto órgano de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 3/2001, de 3 de julio del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en el Decreto 33/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la referida Consejería.

3ª.- La ITV está regulada en el Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre, norma que establece qué vehículos deben pasar obligatoriamente inspección periódica, las frecuencias y formas de inspección.

La Comunidad de Castilla y León tiene competencias en la materia, al tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 2571/1982, de 24 de julio, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado al Consejo General de Castilla y León en materia de Industria y Energía, y en el Real Decreto 1179/1984, de 18 de julio, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León en materia de Industria, Energía y Minas, que establecieron la transferencia de la ITV a la Junta de Castilla y León.

La organización del servicio en Castilla y León está regulada por el Decreto 126/1988, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León, que desarrolla la legislación básica en la materia. En su desarrollo la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 6 de julio de 1988 organizó el servicio público de inspección técnica de vehículos, definió el régimen concesional y sus características y estableció, en su artículo 16, que "Las tarifas de aplicación a percibir por las empresas concesionarias a igualdad de servicios, serán las vigentes en cada momento, oficialmente aprobadas para las concesiones por la Consejería de Economía y Hacienda, que podrá actualizarlas anualmente para ser aplicadas a partir del primero de enero siguiente al año en que se pida la revisión, previa solicitud razonada por parte de las empresas concesionarias, que presentarán un estudio justificativo de su propuesta". Por otro lado, en el artículo 18 indicaba la obligatoriedad de presentar anualmente por las entidades concesionarias una memoria expresiva de la situación económica y financiera, auditada externamente.

La Orden de 7 de enero de 1991, por la que se modifica la Orden de 6 de julio de 1988 y se aprueban las nuevas tarifas a aplicar a la ITV, estableció un nuevo modelo de revisión de aquéllas, siempre sujeto a la autorización de la Dirección General competente en materia de Industria, que establecía el parámetro del Índice de Precios al Consumo (en adelante IPC).

Posteriormente, la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 25 de septiembre de 2000, por la que se establecen las tarifas de aplicación a la ITV, con motivo de la implantación del procedimiento de control de emisiones previsto en la directiva 96/96/CE, deroga el artículo 16 de la Orden de 6 de julio de 1988; y la Orden de 7 de enero 1991 crea un nuevo componente de la tarifa -el de control de emisiones- y establece un mecanismo de actualización no automático de tarifas con base en el IPC, con autorización del Director General competente.

4ª.- La potestad de *ius variandi* en los contratos administrativos constituye sin duda una de las prerrogativas más relevantes de las que gozan las Administraciones públicas, así como una de las más claras expresiones de las especialidades que presentan los contratos que celebran las Administraciones en relación con los contratos civiles, en los que la regla general es la inmutabilidad del contrato (*contractus lex inter partes*). No obstante, la potestad de modificar unilateralmente su objeto nunca puede entenderse como una potestad sin límites ni, mucho menos, de alcance general justificada en un interés público que se presume en las decisiones de todo poder contratante.

El Tribunal Supremo ha confirmado esta interpretación –inmutabilidad del fin público y mutabilidad del contenido prestacional del contratista- al señalar que el primero no puede quedar limitado por el segundo (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2000). Incluso se ha afirmado que si la coyuntura, externa al propio contrato, cambia, es justificación suficiente para acreditar que la modificación aprobada no excede los límites del ejercicio del *ius variandi* (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 febrero 2008).

La excepcionalidad de esta prerrogativa ha sido confirmada por la jurisprudencia, que configura la modificación contractual como una facultad reservada para los supuestos legales tasados y cuya interpretación debe recibir

un tratamiento marcadamente restrictivo, ya que, de no ser ello así, se infringiría uno de los principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico cual es el recogido por el artículo 1256 del Código Civil, que señala que el cumplimiento de los contratos no puede quedar al arbitrio de una de las partes. Como ya se ha dicho, la excepcionalidad de la facultad de modificación de los contratos resulta, no obstante, compatible con el recurso a dicha facultad cuando el interés público lo exija.

La referida Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2000 señala que "La doctrina científica ha defendido, entre los privilegios de la Administración contratante, la potestad de modificar el contrato -*ius variandi*-, cuando así lo exija el interés público, cuyas exigencias, al servicio de la comunidad, no pueden quedar constreñidas por las cláusulas del contrato. De esta forma, un error inicial de la Administración contratante posteriormente detectado, o un cambio de las circunstancias tenidas en cuenta en el momento de contratar, o la adopción de medidas generales que, aunque no varíen directamente el objeto del contrato, inciden sobre él, permiten la posterior modificación del contrato para adaptarlo a las nuevas exigencias. En el mismo sentido se expresa el Consejo de Estado. El Alto Órgano Consultivo en sus dictámenes, (…) pone de relieve que en la opción entre el mantenimiento del contrato y su resolución debe atenderse al interés público en juego, dando preferencia a la pervivencia de la relación contractual por las consecuencias perniciosas -costes de nueva contratación, retraso en la prestación del servicio, etc.- que la Resolución conlleva. La jurisprudencia de esta Sala en Sentencias reiteradas (sentencias de 17 de noviembre de 1978, 2 de julio de 1979, 9 de abril de 1985, 13 de julio de 1992, 29 de junio de 1995 y 12 de julio de 1995) ha reconocido el *ius variandi*. Se dice en ellas que 'constituye un poder para adaptar los contratos a las necesidades públicas', que 'el interés general es el que debe prevalecer en todo caso', que 'la prevalencia del fin sobre el objeto... es la que justifica la habilitación a la Administración con una potestad de promover adaptaciones del objeto pactado para así conseguir tal fin'".

5ª.- El expediente sometido a consulta versa sobre la modificación de los contratos de concesión del servicio de inspección técnica de vehículos como consecuencia de las medidas a adoptar relativas a la composición y revisión de tarifas, comunicación y archivo telemático.

Se pretende añadir nuevas obligaciones a las empresas concesionarias e implementar un sistema equilibrado para la actualización de las tarifas, bajo los principios establecidos en los contratos firmados inicialmente, con el objeto de reducir el sobrecoste que asumen los ciudadanos de la Comunidad, -especialmente preocupante en un contexto económico de crisis económica- al tener que abonar tarifas muy por encima de los del resto del país para un servicio de recepción obligatoria para los usuarios.

Este Consejo considera que aunque los contratos de concesión únicamente hagan referencia a la modificación del contrato a solicitud razonada del concesionario, la Administración concedente, al tenor del artículo 221 RLCE, puede modificar por su iniciativa, por razón de interés público, las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios para mantener en equilibrio los supuestos económicos que presidieron la perfección de aquél.

Con esta modificación de los contratos se restablece la metodología inicial para la revisión anual de las tarifas, por entender que supone una valoración más fiel de los ingresos y costes reales del servicio.

Según la Administración concedente, "en el año 1989, un usuario del servicio de lTV tenía que soportar un beneficio industrial del concesionario del 13%, mientras que en el año 2012, y por el mismo servicio, es decir, unas prestaciones equivalentes, un usuario de ITV tiene que soportar un beneficio industrial del concesionario del 50%".

Por otra parte, se ha constatado en el expediente que desde que se aplicó el cambio en la revisión de las tarifas según el lPC –esto es, en los últimos 23 años de la concesión- no se han revisado las condiciones del equilibrio económico-financiero global del contrato, en el sentido de hacer compatible el riesgo y ventura del concesionario con el derecho de los usuarios del servicio a una equivalencia en las prestaciones.

Por ello, con base en los informes obrantes en el expediente, puede concluirse que no se ha respetado el derecho de los usuarios del servicio de ITV al equilibrio de las prestaciones.

Como señala el Informe 24/2013, de 25 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón: "Con el fin de evitar incertidumbres incompatibles con la idea de atraer inversiones a la ejecución de estas fórmulas contractuales, la legislación de contratación pública regula, en la lógica del principio del derecho privado *rebus sic stantibus intellegitur*, la técnica del equilibrio financiero del contrato. En consecuencia, en todo contrato, con independencia de su naturaleza jurídica, se ha de procurar que las prestaciones que las partes se obligan a dar, entregar o recibir resulten equivalentes desde el punto de vista económico. (…).Y así lo ha admitido nuestra jurisprudencia al afirmar que toda concesión tiene que celebrarse en condiciones de equivalencia en cuanto a las prestaciones, y que esa equivalencia se garantiza en su devenir a través del mantenimiento del equilibrio financiero. Como señala el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 19 de septiembre de 2000, 'el equilibrio económico de la concesión debe entenderse como la búsqueda de una igualdad entre las ventajas concedidas al concesionario y las obligaciones que le son impuestas, compensando así los beneficios probables y las pérdidas previsibles, persiguiendo una honesta equivalencia entre lo concedido y lo exigido al mismo'.

»Ese equilibrio o equivalencia de prestaciones, determinado inicialmente en el momento de celebrar el contrato, debe mantenerse posteriormente durante el tiempo que dure su ejecución, en aplicación del principio general de vigencia de las condiciones contractuales *rebus sic stantibus.*

»El restablecimiento del equilibrio de las prestaciones se configura, por tanto, como la técnica que permite devolver a las partes a la situación inicial, cuando, durante la ejecución del contrato, falla el reparto de riesgos pactado. No hay, en todo caso, una modificación de las condiciones de explotación, sino un ajuste de las mismas a una realidad fáctica o jurídica no prevista, que inaplica la regla del *pacta sunt servanda* (estar a lo pactado) y que obliga a, sin alterar la idea del riesgo, limitar éste cuando es claramente desproporcionado.

»(…) Del razonamiento general expuesto para la gestión de concesiones, puede concluirse con la idea que si existen elementos económicos que permitan justificar que se han alterado los parámetros económicos de la explotación —sobre los que de buena fe y sin abuso de derecho formularon sus

proposiciones los distintos licitadores—, podría existir un desequilibrio financiero con la oferta de la concesionaria que no sería imputable a una deficiente gestión de ésta (sobre este desequilibrio totalmente desproporcionado y que se produce desde el inicio de la explotación debería incluirse en el expediente un informe técnico que analizara las causas que lo producen) que altera el reparto de riesgos pactado".

Por tanto, comprobado que la actualización conforme al IPC no es el sistema más apropiado para la revisión de tarifas de un sistema concesional, al no realizase un análisis real de los ingresos y los gastos, se ha optado por volver al sistema inicial establecido en los contratos, todo ello en aras a la protección del interés público inherente a la contratación administrativa.

En este sentido, el estudio externo realizado a instancia de la Administración, que pone de manifiesto la complejidad de la situación, demuestra que existe margen para reducir las tarifas actuales de ITV sin afectar al equilibrio económico-financiero que presidió la firma de los contratos iniciales.

Por otro lado, la obligación de implantar un sistema telemático de comunicación en tiempo real de las inspecciones, reformas y consultas de vehículos entre las estaciones y la Dirección General de Tráfico ya venía establecida en el punto A.4 del anexo I del Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de ITV, por lo que la modificación contractual únicamente da cumplimiento a esta regulación.

En cuanto a las consideraciones realizadas sobre si la calidad de los medios e infraestructuras disponibles para el servicio es la adecuada, este Consejo Consultivo debe recordar que la Administración concedente tiene atribuidas legalmente las potestades administrativas de dirección, inspección y control de la ejecución del servicio, por lo que no deberían justificarse las modificaciones de las tarifas en una eventual falta de reinversiones en modernización y mejora de los medios e infraestructuras dispuestos para para la ITV, al no constar en el expediente la labor realizada por la Administración para que sean suplidas tales carencias.

Por todo lo que antecede, este Consejo Consultivo considera procedente la modificación examinada de los contratos de concesión de los servicios de

inspección técnica de vehículos al considerar suficientemente justificadas las causas que la fundamentan y el cumplimiento de todos los requisitos de procedimiento exigidos por el ordenamiento jurídico.

III
CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede modificar, en los términos de la propuesta remitida, los contratos de concesión de los servicios de inspección técnica de vehículos como consecuencia de las medidas a adoptar relativas a la composición y revisión de tarifas, comunicación y archivo telemático.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.