

Dictamen Núm. 128/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de junio de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 26 de abril de 2023 -registrada de entrada el día 2 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la modificación del contrato de gestión del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros de Oviedo en lo relativo a las condiciones del bono menor y el bono pensionista.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de marzo de 2023, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Vías, Transportes y Movilidad, con el visto bueno del Jefe de Servicio de Servicios Básicos y la conformidad del Concejal de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras y Distritos del Ayuntamiento de Oviedo, emite informe en el que propone el inicio de la tramitación necesaria para proceder a la modificación del contrato de gestión del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Oviedo en lo referente a las condiciones “actuales tanto del bono menor como del bono pensionista”.

Como antecedentes, se recoge en el informe que el contrato cuya modificación se propone fue adjudicado a el 7 de septiembre de 2004 por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, y que esta misma Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 30 de diciembre de 2021, acordó aprobar el Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Oviedo y el Consorcio de Transporte de Asturias para la regulación de la integración tarifaria del transporte urbano de Oviedo en el billete único del Principado de Asturias, firmándose ese mismo día el citado convenio. También señala que por Resolución de la Alcaldía de 24 de mayo de 2019 se establecieron los requisitos a cumplir “para ser beneficiarios de la bonificación (billete gratuito) del bono transporte bono menor que utilicen el servicio de transporte urbano colectivo de viajeros de Oviedo (...): Estar empadronado en el municipio de Oviedo con al menos un año de antigüedad previo a la fecha de presentación de la solicitud./ Su edad esté comprendida entre 4 y 12 años, ambas inclusive respectivamente”.

A tenor de este informe, el objeto de la presente modificación es incluir “dentro del contrato la modificación de las condiciones actuales de las tarifas tanto del bono menor como del bono pensionista”.

De manera particularizada, y comenzando por el bono menor, la modificación en tramitación supone ampliar la gratuidad del mismo -contemplada actualmente entre los 4 y los 12 años de edad- al intervalo comprendido entre los 13 y los 17 años. Ligada a esta modificación en el bono menor, en el informe se recoge la necesidad de proceder a la modificación del “anexo I ‘Funcionamiento y gestión del bono menor’ del Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Oviedo y el Consorcio de Transportes de Asturias (...) para incluir el nuevo requisito propuesto”. En términos económicos, el coste de esta ampliación en la gratuidad del bono menor entre los 13 y los 17 años de edad se cuantifica, de manera estimativa y teniendo en cuenta el censo de 2022, en la cantidad de 102.162,82 euros, motivo por el cual resulta necesario aumentar en 100.000 euros la partida presupuestaria destinada a su financiación.

En lo que a la modificación del bono pensionista se refiere, y puesto que el mismo “se creó para bonificar a un grupo específico de usuarios del bono 10 CTA de 1 zona, se propone transformar la tarifa del bono para pensionistas de tal forma que no se fije en una cifra concreta sino en términos relativos, como un tanto por ciento de descuento sobre el bono 10 CTA. Si se tiene en cuenta que el descuento (...) del bono pensionista en el actual sistema tarifario es del 20 % sobre el bono 10 CTA, parece oportuno llevar a cabo la modificación de la tarifa del bono para pensionistas para establecerla como un descuento del 20 % sobre la del bono CTA que esté en vigor en cada momento, tal y como se acordó en la Junta de Gobierno Local de 29 de septiembre de 2022, de (...) forma que las personas beneficiarias del mismo no pierdan los beneficios actuales en relación con el coste del viaje ordinario (...). A fecha de este informe el precio del bono 10 CTA es de 0,90 €/viaje y por consiguiente el del bono pensionista es de 0,72 €/viaje”, y añade que dado que el Consorcio de Transportes de Asturias “no tiene previsto elevar su precio durante este año 2023 esta medida no tendría coste para el Ayuntamiento”.

Al momento de justificar la modificación que se propone, se razona que “las modificaciones (...) a realizar en las referidas tarifas vienen dadas en ambos casos por razones de interés público. Específicamente, en el caso del bono pensionista al objeto de mantener la proporción de beneficio para las personas pensionistas en forma automática en relación con el bono ordinario, y en el caso del bono menor para promover e incentivar entre los más jóvenes el uso del transporte público; y por ello entendemos que no es preceptivo realizar una nueva contratación ya que la modificación de las tarifas viene recogida en los pliegos del actual contrato./ Que el aumento del coste del servicio previsto, derivado de las actuaciones del modificado que se propone, se compensarán al concesionario a través de las respectivas liquidaciones de los ejercicios correspondientes conforme a lo establecido (en) el punto 21 del pliego de cláusulas técnicas particulares./ Como conclusión (...), hemos de indicar que las modificaciones previstas se realizan en beneficio del interés general o público y no en beneficio del contratista”.

A continuación en el informe se efectúa un análisis pormenorizado de los costes económicos derivados de la aplicación de las modificaciones propuestas, que concluye con un cuadro comparativo en el que se recoge el coste del servicio en el año 2005 -inicio del contrato-, que ascendía por aquel entonces a 12.715.475,67 €, y que se situaría en el “año horizonte” -tras las distintas modificaciones realizadas, a las que se añade la que ahora se tramita- en 20.869.779,64 €, lo que supone una variación del 64,13 %.

A la vista de ello, propone “iniciar la tramitación relativa a la modificación del contrato de referencia (...) para modificar las condiciones actuales tanto del bono menor como del bono pensionista en consideración a los siguientes términos:/ 1. Bono Menor./ Los nuevos requisitos que tendrán que cumplir los menores para ser beneficiarios de la bonificación (billete gratuito) del bono transporte bono menor que utilicen el servicio de transporte urbano colectivo de viajeros de Oviedo serán los siguientes:/ Estar empadronado en el municipio de Oviedo con al menos un año de antigüedad previo a la fecha de presentación de la solicitud./ Su edad esté comprendida entre 4 y 17 años, ambas inclusive respectivamente./ 2. Bono pensionista./ La nueva tarifa sea la siguiente (...): 0,80* bono 10 CTA”.

Se adjunta, como anexo I, un escrito fechado el 18 de enero de 2023 en el que la representación de la concesionaria del contrato de gestión del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros en Oviedo expone que “el Ayuntamiento de Oviedo, a través del Jefe de Sección de Apoyo Técnico de Vías, Transportes y Movilidad, ha trasladado la propuesta de modificar las condiciones tanto del bono menor (ampliar el período de gratuidad hasta los 17 años) como del bono pensionista (establecer la bonificación del 20 % sobre la del bono 10 CTA que esté en vigor en cada momento)./ Que analizada dicha propuesta (...), manifiesta su conformidad con la misma”.

2. El día 24 de marzo de 2023 el Adjunto al Jefe de Servicio y Jefe de Sección de Contratación del Ayuntamiento de Oviedo, con la conformidad de la Jefa de Servicio del Área de Interior, emite informe. En él, tras reseñar los antecedentes

del contrato de referencia con un detallado repaso de las modificaciones producidas en el mismo y la que se propone, se analiza el régimen jurídico aplicable a la modificación contractual en tramitación, tanto desde el punto de vista procedimental como sustantivo o de fondo.

3. Con fecha 24 de abril de 2023, la Directora General de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Oviedo informa sobre la modificación propuesta.

4. El día 26 de abril de 2023 el Jefe de la Sección de Fiscalización previa del Ayuntamiento de Oviedo, con la conformidad del Interventor General, emite el “informe de fiscalización limitada previa”. En él señala que “se han verificado los siguientes extremos:/ I. Requisitos fiscalizados de conformidad./ a) El expediente que se tramita no supone obligaciones económicas adicionales para la Administración por lo que no procede efectuar retención de crédito ni aprobación de gasto. Tal y como prevé el (pliego de condiciones administrativas particulares), el reequilibrio económico de la concesión se realizará a través de la liquidación anual (...) compensando el Ayuntamiento el déficit derivado de la misma, liquidación que se practicará en el ejercicio siguiente al de la modificación que se apruebe./ b) El órgano competente para la aprobación de la modificación propuesta es la Junta de Gobierno Local, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición adicional segunda de la LCSP en relación con el artículo 127.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”.

Por último, indica que “del análisis de la documentación obrante en el expediente (...) se concluye que la fiscalización del mismo es favorable”.

5. Mediante oficio de 28 de abril de 2023, el Coordinador de la Sección de Contratación pone en conocimiento de la concesionaria que “el día 28-04-2023 se procede a enviar al Consejo Consultivo del Principado de Asturias el expediente referido al procedimiento para modificar las condiciones actuales tanto del bono menor como del bono pensionista y la suspensión del plazo de

resolución del procedimiento referido al contrato de gestión del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros de Oviedo”.

No consta entre la documentación incorporada al expediente remitido la recepción del mismo por la contratista.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de abril de 2023, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de modificación del contrato de gestión del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros de Oviedo en lo relativo a las condiciones del bono menor y del bono pensionista.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra n), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio.

Nuestro pronunciamiento se efectúa a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- La calificación del contrato al que se refiere el asunto que analizamos se corresponde, atendida su naturaleza, con la de un contrato administrativo de gestión de servicios públicos.

Adjudicado el contrato mediante acuerdo de 7 de septiembre de 2004, esto es, vigente el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP), aprobado por Real Decreto

Legislativo 2/2000, de 16 de junio, para determinar el régimen jurídico aplicable a la modificación contractual ha de partirse de lo establecido en el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), a cuyo tenor “Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”.

En consecuencia, atendiendo a la fecha en la que se adjudicó el contrato que examinamos -7 de septiembre de 2004-, la modificación ha de regirse, desde el punto de vista sustantivo, por el derecho vigente en el momento de su celebración; en concreto, el ya citado TRLCAP y el Reglamento General de dicha Ley (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, si bien es cierto que, tal como afirmó este Consejo en el Dictamen Núm. 110/2015, en coincidencia con lo dictaminado por otros Consejos Consultivos y Juntas de Contratación Administrativa autonómicas, “el respeto al Derecho de la Unión Europea exige introducir en el régimen de modificación de los contratos celebrados antes de la entrada en vigor de la Ley de Economía Sostenible los oportunos correctivos en forma de interpretación conforme de la legislación anterior con la doctrina elaborada por el TJUE”, añadiendo a continuación que “ello exige, en primer lugar, que la modificación del contrato esté prevista de forma clara, precisa e inequívoca en la documentación de la licitación y que, de no hallarse prevista, no afecte a ninguna condición esencial del contrato; de lo contrario, lo procedente sería resolver este y adjudicar uno nuevo mediante el correspondiente procedimiento”. De este modo se plasman las exigencias derivadas de las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de abril de 2004 -ECLI:EU:C:2004:236-, *Succhi di Frutta*, y de 19 de junio de 2008 -ECLI:EU:C:2008:351-, caso *Presstetext*, que también han encontrado reflejo en los informes de diferentes Juntas Consultivas de Contratación Administrativa; por ejemplo, en el 8/2016 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el sentido de que un poder adjudicador diligente debería haber previsto atenerse a las condiciones

para su adjudicación y que no resultan admisibles las modificaciones sustanciales de un contrato, tal y como recordamos en el Dictamen Núm. 44/2019.

Dichas exigencias ya habían sido interpretadas por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el Informe 5/10, de 23 de julio. En él, partiendo de que la determinación de cuándo una modificación contractual afecta a las condiciones esenciales del contrato sólo puede hacerse mediante el análisis de cada caso concreto, se establece que para decidir “si una circunstancia acaecida con posterioridad a la adjudicación de un contrato y que afecta a la ejecución del mismo es o no imprevista deben tenerse en cuenta dos ideas básicas. De una parte, que tal circunstancia de conformidad con las reglas de criterio humano hubiera podido o debido ser prevista y, en segundo lugar, que la falta de previsión no se haya debido a negligencia en el modo de proceder de los órganos que intervinieron en la preparación del contrato”.

De conformidad con esta normativa de aplicación y el pliego de cláusulas administrativas particulares, el contrato se ejecutará con estricta sujeción a las cláusulas del citado pliego y del de prescripciones técnicas, así como de acuerdo con la propuesta de servicio que el adjudicatario ha efectuado en su oferta y siguiendo las instrucciones que, en ejercicio de las potestades administrativas de dirección, inspección y control, diere al contratista el responsable municipal encargado de tales funciones, pudiendo el órgano de contratación introducir modificaciones en los elementos integrantes del mismo por razón de interés público con los límites y en los términos y condiciones establecidos en la ley.

TERCERA.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del TRLCAP, la Administración “podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente (...), y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquélla”. Ejemplo de estas es la potestad de modificar los elementos integrantes del contrato administrativo una vez perfeccionado, a la que se refieren los artículos 59, 101 y 163 del TRLCAP, este último relativo al contrato de gestión de servicios públicos.

La posibilidad de que el órgano de contratación modifique los contratos celebrados implica una prerrogativa especialmente privilegiada de la Administración, por cuanto supone una excepción al principio de invariabilidad que preside, como norma general, las relaciones contractuales, y en atención a ello dicha potestad se encuentra reglada en su ejercicio, debiendo someterse de forma estricta a las exigencias del interés público y a los precisos límites que para la protección de ese interés impone la legislación.

El artículo 101.1 del TRLCAP determina que “Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”.

La modificación ha de responder a razones de interés público, debiendo ser consecuencia de necesidades nuevas o causas imprevistas que habrán de quedar debidamente justificadas. En todo caso, las causas no previstas no pueden confundirse con defectos o imprevisiones del contrato inicial, de tal modo que bajo dicho concepto sólo encontrarían acomodo aquellas causas razonablemente imprevisibles en el contrato originario que, además, han de quedar convenientemente acreditadas, señalándose por qué no pudieron preverse en el contrato primitivo y sí han de serlo en la modificación. Del mismo modo, tampoco puede admitirse una genérica invocación de nuevas necesidades, que han de ser concretadas en cada caso de forma suficiente para evitar que al amparo de una modificación contractual fundada en tales presupuestos se eluda una nueva contratación, con el consiguiente quebranto de los principios de publicidad y concurrencia.

CUARTA.- Desde el punto de vista adjetivo o procedimental, la modificación de los contratos exige también el cumplimiento de unos requisitos de naturaleza formal, en cuanto que el ejercicio de la potestad ha de ajustarse, en garantía del interés público, a las normas procedimentales que la justifican. Estas exigencias

formales operan, al igual que los requisitos materiales, como límite respecto del ejercicio por parte de la Administración de su prerrogativa de modificación.

Sobre este extremo, y a pesar de que como hemos indicado en la consideración anterior el régimen sustantivo aplicable a la modificación del contrato ha de ser el vigente al tiempo de su adjudicación conforme señalan las sucesivas disposiciones transitorias de las leyes de contratación, para determinar la ley aplicable al procedimiento de modificación debemos remitirnos al momento de incoación del mismo, que en este caso arranca con la propuesta de modificación formulada por el Concejal de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras y Distritos de 22 de marzo de 2023.

Es por ello que, constituyendo, a la vista de lo establecido en el artículo 190 de la LCSP, la modificación del contrato una de las prerrogativas que ostenta, entre otras, el órgano de contratación, el ejercicio de esta prerrogativa ha de someterse a lo dispuesto en los artículos 191, 203 y siguientes de la citada LCSP, y en lo no previsto a lo dispuesto al respecto en el RGLCAP.

Ello supone, tal y como se refleja en los informes incorporados al expediente tanto por el órgano responsable del contrato como por la Directora General de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Oviedo, el cumplimiento de los siguientes trámites: a) Propuesta de modificación con justificación y valoración; b) Audiencia del contratista; c) Fiscalización (informe del Interventor); d) Anuncio de la modificación en el perfil del contratista en el plazo de 5 días desde su aprobación, acompañada de las alegaciones del contratista y todos los informes aportados por el adjudicatario o el órgano de contratación; e) Informe del Secretario de la Corporación; f) Dictamen de este Consejo Consultivo, al ser el precio inicial del contrato igual o superior a 6.000.000 € y superar la modificación que se propone el 20 % del precio inicial, y g) Resolución por el órgano de contratación, en este caso la Junta de Gobierno.

Tratándose de un contrato administrativo de gestión de servicios públicos sujeto al TRLCAP, no se estima aplicable el informe preceptivo de la Oficina Nacional de Evaluación que el artículo 333 de la vigente LCSP exige para el restablecimiento del equilibrio económico en las actuales concesiones de

servicios, pues el contrato examinado conserva tipicidad propia al amparo de su normativa rectora, sin que pueda confundirse con el específico tipo concesional que se somete al informe de la Oficina Nacional de Evaluación, como ya indicamos en el Dictamen Núm. 99/2023.

Además, debemos indicar que una vez dispuesta por el órgano de contratación la modificación del contrato y notificada la misma a la concesionaria habrá de procederse al reajuste de la garantía definitiva, según lo establecido en el artículo 109.3 de la vigente LCSP, debiendo formalizarse la modificación en documento administrativo o, si el contratista lo solicita y a su costa, en escritura pública (artículos 153 y 203.3 de la LCSP).

En la modificación contractual que analizamos se constata que la propia propuesta de modificación incorpora la expresa aceptación de la contratista a la misma, y se ha emitido informe por parte del Secretario de la Corporación, que al tratarse de un municipio de gran población viene suscrito por la Directora General de la Asesoría Jurídica en aplicación de lo establecido en el párrafo segundo del apartado 8 de la disposición adicional tercera de la LCSP, y de la Intervención, habiéndose elaborado la correspondiente propuesta de modificación tras la tramitación del procedimiento.

Obra en el expediente un oficio en el que el Ayuntamiento informa a la concesionaria de la solicitud del dictamen preceptivo al Consejo Consultivo y la consiguiente suspensión del plazo de resolución del presente procedimiento de modificación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1, letra d), de la LPAC, aunque no consta la efectiva notificación del mismo. No obstante ello, conviene indicar que en este caso no cabría imputar al transcurso del plazo máximo para resolver el efecto jurídico de la caducidad que prevé el artículo 25 de la LPAC, de aplicación supletoria a los contratos administrativos *ex* disposición final cuarta de la LCSP. Al respecto, el artículo 25 de la LPAC dispone que “En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: a) En el caso de procedimientos de los que pudiera

derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo./ b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”, y en este supuesto la Administración no está ejerciendo potestades sancionadoras o de intervención “susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen”, toda vez que en el presente supuesto consta de modo inequívoco, ya en el momento de su incoación, la expresa conformidad de la concesionaria con la modificación propuesta por la Administración (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2020 -ECLI:ES:TSJM:2020:15054-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª). En el mismo sentido se pronuncia también la doctrina consultiva (entre otros, Dictamen Núm. 367/2019 del Consejo Consultivo de Andalucía y Dictamen Núm. 236/2021 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña).

QUINTO.- Con relación a los aspectos sustantivos de la modificación contractual que nos ocupa, de conformidad con lo establecido en el artículo 101.1 del TRLCAP, “Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”. En este caso, la posibilidad de modificar el contrato está prevista en el artículo 21 del pliego de condiciones administrativas particulares que rigen la concesión, al señalar en su apartado 1 que “el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público y acordar su resolución, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados legalmente”,

añadiendo el apartado 2 que “el Ayuntamiento podrá modificar las características de la concesión y las tarifas a abonar por los usuarios por razones de interés público debidamente justificadas. En concreto el Ayuntamiento, a propuesta del director del contrato y previo estudio de demanda y audiencia del concesionario, podrá acordar la modificación de líneas, tarifas o condiciones del servicio”. Y el artículo 20 del pliego de cláusulas técnicas particulares establece que “el Director del contrato, a la vista de los resultados de los estudios de demanda realizados periódicamente, elevará al órgano municipal competente las propuestas de modificación de líneas, tarifas o condiciones del servicio, pudiendo éste aprobarlas o rechazarlas sin más trámite que la audiencia previa del adjudicatario, en caso de que no exista conformidad del mismo”.

Los dos aspectos a que se refiere la modificación propuesta por el Ayuntamiento son, de un lado, ampliar el ámbito subjetivo del bono menor, que pasaría a incluir a los jóvenes hasta los 17 años cuando en la actualidad únicamente alcanza hasta los 12 años, y, de otro lado, fijar el bono pensionista como un 20 % de descuento sobre la tarifa del bono CTA.

Sentado lo anterior, resulta necesario determinar si la modificación que ahora se tramita por el Ayuntamiento de Oviedo obedece de manera exclusiva a razones de interés público y responde a “necesidades nuevas o causas imprevistas”. Como señalamos en los Dictámenes Núm. 44/2019 y 99/2023, dirigidos a esa misma autoridad consultante, este análisis debe efectuarse partiendo del hecho de que al tratarse de servicios que “no se agotan en una prestación única y ejecutada de una sola vez, sino reiterada durante el amplio plazo de ejecución del contrato, es relativamente frecuente la necesidad de modificación del contrato como consecuencia de nuevas necesidades municipales o nuevos requerimientos técnicos exigidos para la prestación de los servicios”, y así se contempla en este caso en los pliegos.

El servicio responsable del contrato informa que las modificaciones propuestas obedecen “en el caso del bono pensionista al objeto de mantener la proporción de beneficio para las personas pensionistas de forma automática en relación con el bono ordinario, y en el caso del bono menor para promover e

incentivar entre los más jóvenes el uso del transporte público; y por ello entendemos que no es preceptivo realizar una nueva contratación ya que la modificación de las tarifas viene recogida en los pliegos del actual contrato”. En lo relativo al bono pensionista, el servicio proponente justifica la modificación en el cambio de las tarifas hechas por el Consorcio de Transportes de Asturias, que a su vez obedece a la aplicación del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, que modifica al anterior.

Comenzando el análisis por la modificación relativa al bono pensionista, debemos señalar que se trata claramente de un supuesto sobrevenido que obedece a un cambio en las tarifas del bono ordinario acordadas por el Consorcio de Transportes de Asturias, que a su vez se debe a las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación, a través de los ya mencionados Reales Decretos-ley 11/2022 y 14/2022, en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.13.ª y 21.ª, respectivamente). La modificación del contrato en este punto surge de la rebaja del precio general, establecida a nivel estatal, y, por tanto, se dirige únicamente a mantener en la misma proporción la tarifa reducida que corresponde a los beneficiarios del bono pensionista, lo que resulta coherente con el marco contractual originario; régimen particular que encuentra su última justificación en el artículo 50 de la Constitución, que encomienda a los poderes públicos adoptar medidas de protección en favor de los mayores.

Respecto a la modificación del bono menor, del expediente se desprende que obedece a la decisión de la Administración municipal de ampliar este descuento hasta los menores de 17 años. Ciertamente, se trata de un acuerdo que corresponde adoptar al Ayuntamiento en el marco de su competencia en materia de "Transporte colectivo urbano" -artículo 25.2, letra g), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local-, y que en este caso, tal y como revela el informe del servicio responsable del contrato, tiene como finalidad incentivar el uso del transporte público por los jóvenes; de ahí que se amplíe el ámbito subjetivo del beneficio hasta los 17 años, edad incluida. Esta decisión supone, en relación con el contrato originario, un cambio sobrevenido que no cabe duda que se encuentra amparado por razones de interés público que pueden cifrarse en la protección del medio ambiente y de la juventud (artículos 45 y 48 de la Constitución, respectivamente), que en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma han sido desarrolladas por la Ley del Principado de Asturias 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y Promoción Juvenil, cuyo artículo 13.1 contempla específicamente el transporte como una de las áreas de apoyo a los jóvenes -"La política de juventud tendrá como finalidad la mejora global de la calidad de vida del colectivo juvenil objeto de la misma. Las acciones en materia de juventud garantizarán el acceso de esta a los recursos públicos necesarios y proveerán a los mismos de una atención y apoyo específicos en materia de transporte"-.

Asimismo, considerada en conjunto la modificación propuesta, resulta indudable que concurre un interés público vinculado al fomento del uso del transporte urbano público, lo que redundará de un modo directo en la reducción de los gases de efecto invernadero y contaminantes que, como recordamos en el Dictamen Núm. 99/2023, supone incorporar criterios medioambientales al contrato, "lo que se alinea con el carácter estratégico que la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, confía a la contratación administrativa para el logro de políticas medioambientales (*green nudge*), de acuerdo con el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual, "Las exigencias de la

protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible'. En la misma línea, la vigente LCSP contempla en su artículo 202.2 entre las condiciones especiales de ejecución del contrato, entre otras, las medioambientales".

Así las cosas, restarían por analizar las razones que justifican la improcedencia de convocar una nueva licitación para satisfacer esas "necesidades nuevas". Tratándose de una modificación parcial de las tarifas que rigen el servicio, debemos partir de que los mencionados artículos 21 del pliego de condiciones administrativas particulares y 20 del pliego de cláusulas técnicas particulares recogen de manera específica la posibilidad de modificar las "tarifas o condiciones del servicio"; en este caso, la Administración concedente ha variado parcialmente las condiciones de explotación del servicio respecto del bono menor y del bono pensionista, lo que necesariamente conlleva el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, y así se contempla en el artículo 20.4, letra a), del pliego de condiciones administrativas particulares al establecer como una obligación del Ayuntamiento "Restablecer el equilibrio económico de la concesión en los siguientes supuestos: a) cuando modifique las condiciones de la explotación, por razones de interés público".

Así las cosas, los pliegos contractuales recogen la posibilidad de que la Administración municipal pueda modificar las condiciones de explotación del servicio en atención a las nuevas necesidades que puedan plantearse durante su desarrollo, y en este caso no puede obviarse que se trata de un contrato de larga duración y, por tanto, más expuesto a los cambios normativos y regulatorios que se produzcan durante su vigencia. Y también se prevén en los propios pliegos los efectos económicos que tales cambios deben tener sobre el régimen económico del contrato. A ello ha de añadirse que en el supuesto examinado la modificación propuesta afecta al ámbito subjetivo del bono menor y a la fijación cuantitativa del bono pensionista, elementos inextricablemente unidos al objeto del contrato, así que, como de modo adecuado razona la Administración, no procede una nueva licitación.

En suma, la modificación planteada se encuentra expresamente amparada en los pliegos y se funda en razones de interés público justificadas adecuadamente en el expediente administrativo, por lo que la misma puede ser aprobada, debiendo comportar, tal y como hemos señalado, un reajuste al alza de la garantía definitiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede la aprobación de la modificación del contrato de gestión del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros de Oviedo en lo relativo a las condiciones del bono menor y el bono pensionista.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.