



**GOBIERNO DE CANARIAS**  
**CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA**  
**Y COMERCIO**  
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO  
Y CONTRATACIÓN  
JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA

FV Expte.:

**INFORME 3/2002 DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LA POSIBILIDAD DE MODIFICAR LA CLÁUSULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DE CONTRATOS DE GESTIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE ESCOLAR.**

[ Grupo: 22 Subgrupo 1: 22.4 Subgrupo 2: 05.4 ]

La Directora General de Promoción Educativa, mediante escrito de fecha 11 de abril pasado, formula consulta a la Junta Consultiva en relación con las siguientes cuestiones:

A) Posibilidad de modificar el precio de los contratos de gestión de servicios públicos para garantizar la continuidad de la prestación y el equilibrio económico del contrato.

B) Posibilidad de modificar la cláusula de revisión de precios de determinados contratos de gestión del servicio público de transporte escolar.

A los efectos indicados, el escrito en el que se plantea la consulta se refiere concretamente a sendos contratos de transporte escolar adjudicados en fechas 10 de septiembre y 11 de noviembre de 1997, en cuyos pliegos de cláusulas se establece un sistema de revisión de precios que, partiendo del IPC anual, no obstante, restringe la posibilidad de incremento del precio fijando un límite máximo del 3% para el segundo año de vigencia del contrato, y del 2% a partir del tercer año, “ sin que en ningún caso pueda superarse el presupuesto anual establecido para cada ejercicio”, límites que motivarían que la revisión de precios a practicar en el año 2002 por el período anual inmediato anterior sería inferior al IPC correspondiente a dicho período.

Añade, así mismo, el escrito de consulta, que la perspectiva de tal situación ha provocado que la Federación de Empresarios de Transporte haya solicitado la modificación de los contratos de referencia, a fin de evitar el desequilibrio económico que se produciría en detrimento de los contratistas y que, en definitiva, repercutiría igualmente de forma negativa en la propia prestación del servicio.

A fin de dar respuesta a la primera cuestión planteada en la consulta, es decir, la posibilidad de modificar el precio de los contratos de gestión de servicios públicos, resulta necesario recordar los preceptos contenidos al respecto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP).



**GOBIERNO DE CANARIAS**  
**CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA**  
**Y COMERCIO**  
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO  
Y CONTRATACIÓN  
JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA

FV Expte.:

En el Libro I del TRLCAP, “De los contratos de las Administraciones Públicas en general”, el artículo 59.1 TRLCAP recoge, como una de las prerrogativas de la Administración, la de modificar los contratos por razones de interés público, mientras que el artículo 101.1, dentro de la sección “De la modificación de los contratos”, preceptúa 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.”

Así pues, dos serán las premisas que, con carácter general, han de incidir en un contrato para justificar la modificación de su precio: el interés público y la imprevisión de la causa que lo justifique, premisas que, de producirse, posibilitarán la modificación del contrato siempre que tal modificación no atente contra el principio de concurrencia, igualdad de oportunidades y buena fe, ni altere sustancialmente las condiciones que en su día rigieron la licitación. Tales límites se establecen expresamente en el artículo 150.1 del TRLCAP, al tipificar el concepto de alteración sustancial en los contratos de obra, delimitación que es extensible por analogía a las demás modalidades contractuales.

Por lo que respecta específicamente a la modificación del precio de los contratos de gestión de servicios públicos, cuestión en la que se centra la primera parte de la consulta, el artículo 163.2 del TRLCAP dispone que la Administración podrá modificar el “régimen financiero del contrato ... de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato.”

A la vista del precepto citado, se infiere que el legislador, al regular específicamente la posibilidad de modificar los contratos de gestión de servicios públicos, hace hincapié en un aspecto que es marcadamente sustancial en esta modalidad de contratos y que incide directamente en los supuestos que justifican la modificación del contrato: la necesidad de mantener el equilibrio financiero a lo largo de su ejecución, como elemento básico para garantizar la continuidad y la correcta gestión del servicio público que constituye su objeto. Así lo entiende igualmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al considerar que, en



**GOBIERNO DE CANARIAS**  
**CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA**  
**Y COMERCIO**  
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO  
Y CONTRATACIÓN  
JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA

FV Expte.:  
estos contratos, el equilibrio financiero ha de primar sobre el principio de riesgo y ventura tradicional en la contratación administrativa.

Contestada de esta forma la primera cuestión planteada, veamos ahora en qué términos ha de responderse la cuestión relativa a la posibilidad de modificar determinado criterio de revisión de precios establecido en el clausulado de los pliegos que rigen determinados contratos de gestión de servicio público de transporte escolar.

Tal y como se dispone en el clausulado de dichos pliegos, las contraprestaciones económicas que la Administración ha de abonar al contratista por la gestión del servicio, serán revisables anualmente de acuerdo con la variación del IPC, si bien los propios pliegos establecen de antemano un límite a tal expectativa de revisión, al margen del propio IPC, disponiendo que no podrá superar determinados porcentajes (el 3% el primer año en que sea procedente la revisión y el 2% en los años sucesivos), ni exceder “el presupuesto anual establecido para cada ejercicio en el apartado 2 de esta misma cláusula.”

A la vista del citado clausulado, cabe plantearse su adecuación a las normas que rigen la revisión de precios de los contratos que dan lugar a la consulta planteada, a los que, dada la fecha en que fueron suscritos, les es de aplicación la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas.

La LCAP dedica un título completo (arts. 104 a 109 LCAP) a la revisión de precios, considerándola de aplicación general a todas las modalidades de contratos, con la única excepción de los contratos cuyo pago se realice mediante arrendamiento financiero o con opción de compra, y los contratos menores.

Los requisitos genéricos que la LCAP establecía para que pudiera practicarse la revisión de precios en un determinado contrato se limitan a la exigencia de que se haya ejecutado al menos el 20% de su importe y que hayan transcurrido seis meses desde su adjudicación, así como que el pliego de cláusulas administrativas particulares detalle la fórmula o sistema de revisión aplicable. Por otra parte, la LCAP, en principio, deja a la discrecionalidad del órgano de contratación la determinación de los índices o fórmulas de carácter oficial que, a su criterio, considere más adecuadas en cada caso para practicar la revisión de precios, salvo en los supuestos de contratos de obras y los de suministros con fabricación, en los que impone la



**GOBIERNO DE CANARIAS**  
**CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA**  
**Y COMERCIO**  
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO  
Y CONTRATACIÓN  
JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA

FV Expte.:  
utilización de fórmulas tipo aprobadas al efecto por el Consejo de Ministros (arts. 105-1 LCAP).

De la lectura del precepto contenido en el artículo 105.1 de la LCAP, se desprende claramente que la discrecionalidad del órgano de contratación respecto a los índices o fórmulas a utilizar para practicar la revisión de precios no puede alcanzar más allá que a la propia elección del índice o fórmula de entre las que existan de carácter oficial, sin que en ningún modo puede interpretarse que tal discrecionalidad pueda extenderse a la posibilidad de alterar el modo de aplicar el índice o fórmula elegido, o a la alteración o limitación del resultado que arroje.

Tal conclusión resulta aún más palmaria, si se tiene en cuenta que la evidente finalidad de la revisión de precios es garantizar el cumplimiento del principio de equilibrio financiero y la adecuación del precio de los contratos a la evolución de precios en el mercado, tal y como dispone el artículo 14 de la LCAP.

Siendo este el resultado del análisis de los preceptos de aplicación, hay que concluir que la limitación impuesta a la revisión de precios en el clausulado de los pliegos que motivan la consulta, resulta improcedente y puede provocar un evidente desfase entre el precio del contrato y la realidad de la evolución de los precios en el mercado, contradiciendo la propia esencia y finalidad de la revisión de precios y poniendo en peligro el equilibrio financiero del contrato de gestión del servicio de transporte escolar que constituye su objeto, por lo que debería llevarse a cabo su modificación.

## CONCLUSIÓN

**1ª.-** La Administración podrá modificar el precio de los contratos de gestión de servicio público, a fin de garantizar que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato.

**2ª.-** Resulta improcedente que los pliegos de cláusulas administrativas particulares limiten el importe de la revisión de precios, alterando o limitando el resultado que arroje la aplicación de los índices o fórmulas oficiales que el órgano de contratación haya determinado



**GOBIERNO DE CANARIAS**  
**CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA**  
**Y COMERCIO**  
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO  
Y CONTRATACIÓN  
JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA

---

FV Expte.:  
para llevar a cabo la revisión de precios. En consecuencia, en tales casos procedería la modificación de la cláusula correspondiente, a fin de que la revisión de precios se realice de acuerdo con el resultado que arroje la aplicación del índice o fórmula oficial.

Las Palmas de Gran Canaria, a 4 de junio de 2002.