



Informe 2/2026, de 20 de febrero, de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, sobre el restablecimiento del equilibrio económico del contrato de concesión de servicios de transporte público regular de viajeros de uso de general por carretera NAV-002.

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº Expediente OANA: 02/2026

Nº Expediente órgano solicitante:

Tipo de informe: Restablecimiento de equilibrio económico

Tipo de contrato: Concesión de servicios públicos

Objeto: Restablecimiento del equilibrio económico del contrato de gestión del servicio público de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña y Tafalla. Zona Tafalla (NAV-002)

Entidad solicitante: Servicio de Planificación y Modernización de Transportes

Órgano contratación: Dirección General de Transportes y Movilidad Sostenible

Fecha solicitud inicial: 3/2/2026

Fecha recepción información complementaria: 10/2/2026

La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra (OANA) tiene atribuida, entre sus funciones, el análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios, así como informar los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que deban adoptarse en estos tipos de contratos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 333 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El presente informe se emite en el ejercicio exclusivo de las funciones atribuidas legalmente a esta Oficina y, por tanto, con pleno respeto a las competencias de otros órganos u organismos públicos.

Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra

Avda. de Bayona, 36 - 1.ª Planta A - 31011 Pamplona – Navarra

Tel. +34 848 42 32 75

E-mail: admin@oana.es

Web: <https://www.oana.es>



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción.....	3
2. Objeto y alcance del informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción	4
II. EXPEDIENTE	5
1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.....	5
2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción.....	2
3. Objeto de la modificación y reequilibrio económico del servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera Pamplona/Iruña y Tafalla.....	6
4. Antecedentes del contrato de concesión.	6
III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN	8
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS.....	8
1. Motivación de la modificación y petición del restablecimiento del equilibrio económico del contrato de concesión	8
2. Fundamentación y análisis del restablecimiento del equilibrio del contrato en el marco normativo	9
3. Aspectos económico-financieros del reequilibrio del contrato de concesión de servicios.	12
3.1. Análisis de los ingresos y sistema de retribución al contratista	12
3.2. Análisis de los costes/inversiones del contrato de concesión.....	14
3.3. Análisis del equilibrio económico de la concesión	15
4. Análisis de las inversiones, costes e ingresos afectados por la modificación.....	17
4.1. Inversiones y costes de la modificación.....	17
4.2. Estimación de ingresos con la nueva modificación.....	20
4.3 Cálculo y análisis económico del restablecimiento del equilibrio.....	22
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25
1. Sobre el cálculo de la compensación máxima estipulada tras la modificación.....	25
2. Sobre los cálculos para contrastar el reequilibrio económico de la concesión.....	28
3. Sobre el rechazo de la adjudicataria a incluir el aumento del ingreso estimado en el cálculo de la nueva compensación.....	31



I. INTRODUCCIÓN

1. Marco normativo de la solicitud de información a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante OANA o esta Oficina) es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia que actuará con plena independencia orgánica y funcional de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su competencia. Su creación y funcionamiento se regula mediante la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo y su desarrollo reglamentario.

En cumplimiento de la Disposición adicional tercera de la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, una sección de la Oficina desempeñará las funciones que el artículo 333 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), atribuye a la Oficina Nacional de Evaluación. Esto es, el análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión, tanto de obras como de servicios, así como de los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que deban adoptarse en estos tipos de contratos, siempre que se encuadren los supuestos establecidos en el apartado 3 del artículo 333 de dicha Ley.

De acuerdo con esto, la OANA informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato en los casos previstos en los artículos 270.2 y 290.4 de la LCSP, respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que se enmarquen en alguno de los siguientes casos:

- a) Respecto de los contratos que hayan sido informados previamente hayan sufrido modificaciones¹.
- b) Cuando, sin haber sido informado previamente, la modificación de las concesiones suponga la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en éstas, siempre y cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros.

¹ La Oficina Nacional de Evaluación, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, evacuará informe preceptivo en los siguientes casos:

a) Cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.

b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.



2. Objeto y alcance del informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

Los informes evacuados por esta oficina, basados en el marco normativo previamente descrito, evaluarán si la rentabilidad del proyecto, obtenida en función del valor de la inversión, las ayudas otorgadas, los flujos de caja esperados y la tasa de descuento establecida, es razonable en atención al riesgo demanda que asuma el concesionario.

En dicha evaluación se tendrá en cuenta la mitigación que las ayudas otorgadas puedan suponer sobre otros riesgos distintos al de demanda, que habitualmente deban ser soportados por los operadores económicos.

En los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, el informe analizará si las compensaciones financieras establecidas mantienen una rentabilidad razonable según lo mencionado en el párrafo anterior.

En el caso de este expediente, y como se detalla más adelante, debe mencionarse que la licitación del contrato de concesión de servicios sobre el que ahora se propone el restablecimiento del equilibrio económico, no fue objeto de evaluación previa por la OANA, al no encontrarse esta Oficina constituida el 30 de octubre de 2020 (fecha de su licitación).

Se debe señalar que el presente informe no tiene como finalidad revisar los elementos del contrato de concesión original, sino que está dirigido a evaluar el impacto que sobre ellos puede tener el acuerdo de restablecimiento del equilibrio económico proyectado.

Para atender a este objeto, el presente informe se ha estructurado a partir de un análisis de los elementos y circunstancias que sirven de fundamentación a la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, para verificar que constituyen alguno de los supuestos previstos en el marco normativo de aplicación, particularmente recogidos en el artículo 114 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (LFCP) y en el artículo 75 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los Transportes Terrestres. A continuación, se ha evaluado el impacto económico-financiero en los ingresos y costes de explotación de la concesión, para verificar la ruptura del equilibrio económico realmente producida y cuyo restablecimiento se pretende, para finalizar con la formulación de las conclusiones del informe.

Todo ello se ha llevado a cabo con base en la documentación aportada por la entidad contratante, tanto en la solicitud como en posteriores requerimientos de documentación adicional o aclaraciones.

Los informes preceptivos serán evacuados en el plazo de treinta días hábiles desde la solicitud del poder adjudicador u otra entidad contratante o nueva aportación de información a que se refiere el párrafo siguiente. Este plazo podrá reducirse a la mitad siempre que se justifiquen en la solicitud las razones de urgencia.

La entidad que formule la solicitud remitirá la información necesaria a la Oficina, quien evacuará su informe sobre la base de la información recibida. Si dicha Oficina considera que la información remitida no es suficiente, no es completa o requiriere alguna aclaración, se dirigirá al poder adjudicador petionario para que le facilite la información requerida dentro del plazo que ésta señale al efecto. La información que reciba la Oficina deberá ser tratada respetando los límites que rigen el acceso a la información confidencial.



II. EXPEDIENTE

1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.

Con fecha de 3 de febrero de 2026, el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra, mediante su Secretaría General Técnica, presenta en la Sede Electrónica de la OANA, instancia por la que se solicita informe preceptivo sobre la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico en el contrato de concesión del “Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña – Tafalla, Zona Tafalla (NAV-002)”. La Dirección General de Transportes y Movilidad Sostenible actuó como órgano de contratación y el Servicio de Planificación y Régimen Jurídico de Transportes fue la unidad gestora.

La documentación remitida debió ser completada y fue objeto de diversas aclaraciones, las cuales fueron solventadas con la entrada de nueva documentación el día 10 de febrero de 2026. No es hasta esta última fecha en la que se entiende que el expediente se encontraba en condiciones de ser objeto del análisis correspondiente a efectos de lo previsto en el artículo 333 de la LCSP, y, por tanto, daba comienzo el plazo de treinta días hábiles para la evacuación del informe preceptivo.

2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

La evaluación debe iniciarse con una comprobación referida a la admisibilidad formal previa de la solicitud de informe, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- **Ámbito subjetivo:** el solicitante es el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra, que efectivamente, como Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se encuentra dentro del ámbito de actuación de la OANA, así como en el ámbito subjetivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.
- **Ámbito objetivo:** se trata de la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico de un contrato de concesión de servicios que, sin perjuicio de los análisis que posteriormente se realizan en este documento, ha sido considerado procedente por el propio organismo solicitante de este informe, al amparo de lo establecido en el artículo 114 de la LFCP y 290 de la LCSP, habiendo sido informado favorablemente por los servicios jurídicos e intervención de la Dirección General de Transportes y Movilidad Sostenible.

Es preciso considerar que la fase de licitación del expediente de contratación de concesión de servicios respecto del cual se propone el restablecimiento del equilibrio económico se inició en fecha 30 de octubre de 2020, por lo que se rigió por la legislación vigente en materia de contratación pública en la Comunidad Foral de Navarra, concretamente, la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.



Asimismo, cabe señalar que, a priori, cumplía los requisitos para someterse al análisis de sostenibilidad por parte de la OANA, sin embargo, no fue objeto de informe por esta Oficina al no hallarse en funcionamiento en la fecha de licitación, hecho que se produjo a partir del 1 de julio de 2022.

- **Ámbito temporal:** el momento de la solicitud de informe se produce con anterioridad a la adopción del acuerdo modificación y restablecimiento del equilibrio del contrato.

Considerando estos aspectos, hay que concluir que, en efecto, la solicitud de informe formulada por el Departamento de Cohesión Territorial resulta formalmente admisible.

3. Objeto de la modificación y reequilibrio económico del servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera Pamplona/Iruña y Tafalla.

El objeto del contrato, cuya solicitud de modificación y reequilibrio económico se analiza en el presente informe, es, según las prescripciones técnicas del pliego regulador, la prestación del servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre las localidades de Pamplona/Iruña y Tafalla.

De acuerdo con la cláusula 3 de las disposiciones generales recogidas en el documento de condiciones particulares, el contrato tendrá una duración de seis años, que se computarán a partir de la fecha de inicio de la prestación del servicio, la cual tuvo lugar el 23 de marzo de 2022. Se prevé su finalización el 22 de marzo de 2028.

A este contrato le corresponde la siguiente codificación de la nomenclatura del Vocabulario Común de los Contratos CPV:

60100000	Servicios de transporte por carretera
----------	---------------------------------------

4. Antecedentes del contrato de concesión.

Tal y como se recoge en la documentación aportada en la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, los antecedentes del contrato, que sirven de base para la emisión del presente informe, son los siguientes:

Mediante Resolución 177/2020, de 27 de octubre, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, se aprobó el expediente de contratación, mediante concesión de servicios, del servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña – Tafalla. Zona Tafalla (NAV-002) y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación.

Mediante Resolución 123/2021, de 14 de diciembre, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, se adjudicó el contrato de concesión del “Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña - Tafalla. Zona Tafalla (NAV-002)” a la empresa Inter-Arriaga S.L. (B71435994), por un plazo de 6 años. El presupuesto de adjudicación para el plazo referenciado ascendía a 3.819.249,72 euros. Con fecha 31 de enero de 2022 se formalizó dicho contrato poniéndose en funcionamiento el servicio de la mencionada concesión el 23 de marzo de 2022.



El contrato está estructurado en dos clases de servicios: regular y a la demanda. El servicio regular se desarrolla por 3 líneas troncales y 6 radiales, mientras que el servicio de transporte a demanda se presta mediante 7 líneas que servirán de conexión o trasbordo con líneas troncales o radiales.

Mediante Resolución 61/2024, de 21 de marzo, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, se aprobó la primera revisión de la tarifa y de la compensación máxima anual del contrato de concesión del “Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla (NAV-002)”, se estableció la fecha de inicio de su aplicación y de sus posteriores revisiones, y se aprobó a favor de Inter-Arriaga, S.L. una nueva compensación económica del contrato que asciende a 4.030.824,41 euros y a 689.767,96 euros anuales.

Mediante Resolución 66/2025, de 21 de marzo, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, se aprobó la segunda revisión de la tarifa y de la compensación máxima anual del contrato de concesión del “Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla (NAV-002)”, se estableció la fecha de inicio de su aplicación y de sus posteriores revisiones, y se aprobó a favor de Inter-Arriaga, S.L. una nueva compensación económica del contrato que asciende a 4.112.914,92 euros y 717.361,40 euros anuales.

Antecedentes de tramitación para la modificación de los contratos y restablecimiento del equilibrio del contrato:

El incremento en la utilización de los servicios de transporte interurbano, y más concretamente, el aumento de la demanda de las líneas cubiertas por esta concesión de servicios, provocó que, mediante Resolución 275/2022, de 28 de diciembre, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, se iniciara la tramitación de una modificación de la concesión para incrementar el número de expediciones. La tramitación de esta modificación se paralizó por no haber transcurridos los tres años desde la formalización del contrato que prevé el artículo 104.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT) “2. No podrá introducirse ninguna de las modificaciones señaladas en el apartado anterior hasta que hayan transcurrido tres años desde la formalización inicial del contrato de gestión, o dos desde su última modificación, ni cuando falte un período inferior a dos años para la terminación de su vigencia, salvo que se trate de incluir tráficos que venían siendo atendidos por un servicio público de transporte regular de viajeros de uso general y que, como consecuencia de una renovación contractual, hubiesen quedado sin servicio.”

Una vez transcurrido este plazo de tres años, con fecha 3 de febrero de 2026, el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra, mediante su Secretaría General Técnica, presenta en la Sede Electrónica de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, instancia por la que se solicita informe preceptivo sobre la aprobación de una modificación en el contrato de concesión del “Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona y Tafalla. Zona Tafalla (NAV 002)”.



III. Metodología del análisis y evaluación

A continuación, se efectuará un análisis técnico de carácter fundamentalmente económico-financiero, elaborado por esta Oficina, a partir de la propuesta presentada por Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra de modificación y restablecimiento del equilibrio económico de la concesión.

Este análisis se desarrolla en el apartado IV de este informe, centrándose, en primer lugar, en el estudio de los motivos de la modificación y restablecimiento de equilibrio económico reflejado en el expediente por parte de la Administración solicitante. En segundo lugar, se ha analizado el marco normativo aplicable a la modificación del contrato contemplada.

Posteriormente, se analizan los aspectos económico-financieros que afectan al reequilibrio del contrato, comparando la estructura económica, antes y después de la modificación contractual propuesta, conforme a la información y documentación facilitada por la Administración solicitante de este informe. Dado que la prestación del servicio a la demanda no se ha visto modificada y su importancia relativa en el contrato de concesión es residual, el estudio realizado únicamente se centra en los valores relativos al servicio regular.

El informe finaliza con un apartado de conclusiones.

IV. Desarrollo del análisis

1. Motivación de la modificación y petición del restablecimiento del equilibrio económico del contrato de concesión.

El motivo de la modificación y restablecimiento del equilibrio económico del contrato solicitado por el Departamento de Cohesión Territorial es la compensación a la empresa concesionaria por la ruptura del equilibrio económico de la concesión derivada de la necesidad aumentar en 228.657,64 kilómetros útiles anuales los servicios prestados.

El Servicio de Planificación y Modernización de Transportes constató un aumento paulatino en la demanda que se hizo más evidente a partir del segundo año de concesión y que provocó que las expediciones puestas en marcha inicialmente tuvieran tramos habituales de saturación, malestar de usuarios y reclamaciones de Ayuntamientos afectados.

Ante esta situación la Administración contratante detectó la necesidad de incrementar los servicios de la concesión NAV-002 y, mediante Resolución 275/2022, de 28 de diciembre, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, inició la tramitación de una modificación por la que se incrementaba el número de kilómetros útiles de servicio regular en 82.593,24 al año. Esta modificación se suspendió y el aumento de kilómetros útiles se asumió dentro de las condiciones económicas vigentes, así como sus revisiones aprobadas por Resolución 61/2024 y Resolución 66/2025.

Sin embargo, este aumento de expediciones no fue suficiente para cubrir la demanda que, principalmente en las líneas troncales y en la radial entre Marcilla y Tafalla, seguía creciendo y generando quejas, reclamaciones y retrasos. Por eso se planteó incorporar nuevas expediciones a las ya incorporadas en la Resolución 275/2022, de 28 de diciembre, que suponen añadir 146.064,40 kilómetros útiles al servicio de transporte regular.



La actual modificación pretende regularizar el aumento de expediciones previsto en la Resolución 275/2022, de 28 de diciembre, y añadir nuevos servicios en las líneas troncales y en la radial 323 que cubran los picos de mayor demanda.

El aumento de la oferta que supone el conjunto de esta modificación conlleva tener que incorporar 3 autobuses más a la flota dedicada, uno de los cuales prestará el servicio que actualmente está prestando un midibús, quedando la composición de vehículos adscritos al contrato de concesión de la siguiente manera: 6 autobuses de 49 + 1 plazas (uno de ellos en reserva) y 6 midibuses de 20 + 1 plazas (uno de ellos en reserva).

Parece razonable afirmar que los cambios propuestos suponen nuevas expediciones no previstas que exigen la inclusión de vehículos adicionales y aumento de conductores dedicados al servicio para poder prestarse. Por lo tanto, supone una modificación del contrato por introducción de unidades nuevas que deberá tramitarse conforme a las previsiones legales.

2. Fundamentación y análisis del restablecimiento del equilibrio del contrato en el marco normativo.

El numeral 22 del apartado III “Ejecución del Contrato”, recogido en el pliego de condiciones particulares del contrato de concesión trata la modificación del mismo exponiendo:

Uno. Una vez formalizado, el contrato solo podrá modificarse por motivos de interés público, debiendo limitarse a introducir las modificaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que las haga necesarias, de acuerdo con los límites y en los supuestos establecidos en el artículo 114 de la Ley Foral de Contratos Públicos y en el artículo 75.3 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Cuando la modificación del contrato afecte a su régimen financiero, la Administración deberá restablecer el equilibrio económico de aquél.

En el caso de que la modificación carezca de trascendencia económica, la contratista no tendrá derecho a indemnización por razón de la misma.

El procedimiento de modificación observará lo establecido en la Ley Foral de Contratos Públicos.

Dos. No tendrán la consideración de modificación del contrato las variaciones de las condiciones concretas de prestación del Servicio tales como la relación de vehículos adscritos, el calendario y horarios de las expediciones y la ubicación de los puntos de parada, que se señalarán en la documentación anexa al contrato.

La Administración podrá introducir de forma obligatoria variaciones que afecten a los calendarios y horarios, así como a los puntos de parada, cuando existan razones objetivas que así lo justifiquen, previa audiencia de la contratista.

La contratista podrá introducir variaciones que supongan un aumento de expediciones sobre las establecidas en el contrato, la reducción de expediciones siempre que éstas hubiesen sido incrementadas de manera adicional sobre las establecidas en el contrato, así como los cambios de calendarios y horarios.



Dichas variaciones deberán ser comunicadas, con una antelación mínima de 15 días por la contratista a la Administración que, en su caso, podrá establecer las limitaciones o prohibiciones que resulten procedentes por razones de interés general.

(...)

Tres. Las solicitudes y comunicaciones de modificación o variación de las condiciones del Servicio que sean realizadas por la contratista deberán acompañarse de un informe justificativo.

Respecto a las modificaciones de los contratos La Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos, en su artículo 114. “Modificación de los contratos”, enuncia:

1. Los contratos públicos solo podrán modificarse por motivos de interés público, sin afectar a su contenido sustancial, introduciendo las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que las haga necesarias. El importe acumulado de todas las modificaciones no podrá exceder en ningún caso del 50% del importe de adjudicación del contrato.

2. Se considerará que una modificación afecta al contenido sustancial del contrato cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) Que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, hubieran permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o hubieran atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.

b) Que la modificación altere el equilibrio económico del contrato o del acuerdo marco en beneficio del contratista.

c) Que la modificación amplíe considerablemente el ámbito de aplicación del contrato o del acuerdo marco.

d) Que el contratista inicialmente designado como adjudicatario por el órgano de contratación sea sustituido por un nuevo contratista en circunstancias distintas de las previstas en esta ley foral.

3. Respetando los límites previstos en el apartado 1 de este artículo, los contratos podrán modificarse en los siguientes supuestos:

a) Cuando concurren circunstancias imprevisibles para una entidad adjudicadora diligente.

b) Cuando dicha posibilidad haya sido expresamente prevista en los pliegos. Esta posibilidad deberá expresarse de forma clara, precisa e inequívoca, y determinará el alcance y límites, con expresa indicación del porcentaje del importe de adjudicación del contrato al que como máximo puedan afectar. Cuando la modificación requiera algún trámite adicional a los recogidos en esta ley foral, el pliego indicará el procedimiento que haya de seguirse.



c) Cuando el valor de la modificación sea inferior al 10% del importe de adjudicación o del valor de la concesión.

4. No se podrá modificar el contrato en los siguientes casos:

a) Cuando la modificación tenga por objeto subsanar deficiencias en la ejecución del contrato por el contratista o sus consecuencias, que puedan solucionarse mediante la exigencia y cumplimiento de las obligaciones contractuales o de la responsabilidad del contratista.

b) Cuando se trate de obras, servicios o suministros que, no figurando en el contrato o proyecto inicial, sean susceptibles de aprovechamiento independiente.

5. Las modificaciones que cumpliendo las anteriores exigencias produzcan aumento, reducción, supresión o sustitución de unidades ya contempladas en el contrato, serán obligatorias para el contratista. En los casos de supresión o reducción, el contratista no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna.

6. Cualquier modificación de contrato distinta a las permitidas en este artículo se considerará ilegal. Las obras, servicios o suministros que fuera preciso contratar para responder a causas objetivas que las hagan necesarias, deberán ser objeto de una nueva licitación.

En cuanto a la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, su artículo 75.3 acota las modificaciones en los contratos de gestión del servicio público,

El contrato sólo podrá modificarse cuando así se haya previsto en el pliego y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse.

No obstante, la Administración contratante, previa audiencia del contratista, podrá modificar el contrato, a efectos de adecuar la prestación del servicio a los cambios sobrevenidos en las circunstancias que se tuvieron en cuenta en el momento de su adjudicación en relación con la demanda potencial de los servicios o la necesidad de cubrir nuevos tráficos surgidos en las inmediaciones del servicio que no se encuentren atendidos a través de otros contratos o que hayan dejado de estarlo por la extinción del servicio que los venía atendiendo, de conformidad con lo que reglamentariamente se determine. En este supuesto, el acuerdo de modificación adoptado por el órgano contratante de la Administración pondrá fin a la vía administrativa, será inmediatamente ejecutivo y su cumplimiento resultará obligatorio para el contratista.

Muy especialmente, a los efectos previstos en este punto, la Administración contratante valorará la conveniencia de modificar un servicio preexistente cuando, con posterioridad a su inauguración, tenga lugar el establecimiento o cierre de centros docentes, sanitarios o de otra índole generadores de una demanda significativa de transporte.

Cuando la modificación del contrato afecte a su régimen financiero, la Administración deberá restablecer el equilibrio económico de aquél, en beneficio de la parte contratante que corresponda, de conformidad con lo previsto en la legislación sobre contratos del sector público.



Sea cual fuere su causa, la modificación del contrato deberá formalizarse conforme a lo previsto en el punto 1, es decir, en documento administrativo, salvo que el contratista solicite que se eleve a escritura pública, corriendo de su cargo, en este supuesto, los correspondientes gastos.

La modificación planteada por la Administración se basa en motivos de interés público, no afecta a su contenido sustancial, puesto que no se cumple ninguna de condiciones enumeradas por la LFCP² para considerarla como tal, e introduce las variaciones estrictamente indispensables para responder a la necesidad surgida. El valor de la modificación es inferior al 10% del importe de adjudicación o del valor de la concesión y el importe acumulado de las todas las modificaciones sufridas por este contrato no excede, en ningún caso, del 50% del importe de adjudicación del contrato, como veremos en el apartado siguiente.

La posibilidad de modificación ha sido expresamente prevista en los pliegos y afecta a su régimen financiero por lo que la Administración deberá restablecer el equilibrio económico de aquel, en beneficio de la parte contratante que corresponda.

Por lo tanto, y por los motivos expuestos anteriormente, se puede entender **suficientemente justificada la modificación y consecuente restablecimiento del equilibrio económico del contrato**, recogido en el informe-propuesta del 3 de febrero de 2026 de la Directora del Servicio de Planificación y Modernización de Transportes que acompaña a la solicitud realizada a esta Oficina.

3. Aspectos económicos-financieros del reequilibrio del contrato de concesión de servicios.

En el presente apartado se muestra el análisis detallado de la composición de los ingresos previstos en la oferta del adjudicatario, así como de los costes e inversiones que el concesionario deberá asumir durante la vigencia del contrato, con efectos en el reequilibrio objeto de este expediente.

Considerando la documentación aportada en la solicitud, esta Oficina analiza la modificación contractual y la correspondiente propuesta de reequilibrio del contrato en los términos planteados por el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra.

3.1 Análisis de los ingresos y sistema de retribución al contratista

La concesión del servicio de transporte público regular de viajeros de uso general (NAV 002) establece que los ingresos a percibir por la contratista procederán de la venta de billetes a las personas usuarias, a los que se aplicarán las tarifas que prevé el pliego de condiciones particulares, así como de las rentas que pueda percibir por la realización de actividades de publicidad en el marco de la prestación del servicio y de la formalización de acuerdos, contratos, ayudas o subvenciones en relación con el mismo.

² Se demuestra por la concesionaria que, si la modificación hubiera estado recogida en el procedimiento de contratación inicial, no habría alterado la selección de candidatos o la aceptación de una oferta distinta.



Además de los conceptos de ingreso enunciados en el párrafo anterior, que tienen la consideración de variables, el pliego regulador establece una compensación anual que la Administración abonará a la contratista a fin de garantizar la prestación del servicio, puesto que la contratista, si considerase exclusivamente su interés comercial, no lo asumiría o no lo asumiría en la misma medida o condiciones que sin esta retribución. Según la oferta de la adjudicataria ganadora, esta compensación, sin descontar posibles penalizaciones, es de 636.541,62 euros anuales. El cobro de esta compensación es independiente del coste analítico efectivo que de la prestación del servicio se derive y de los ingresos reales que se recauden. Esto hace una compensación total de 3.819.249,72 euros para conjunto de los seis años de duración de la concesión. El cálculo de la compensación máxima anual a percibir se estima a través del coste anual del contrato según la oferta de los licitadores menos la previsión de ingresos que los servicios regulares y a la demanda generen.

Las condiciones particulares del contrato establecen un régimen de actualización, tanto para la tarifa por kilómetro de los billetes como para la compensación de la contratista. En ambos casos, la revisión se llevará a cabo transcurridos 2 años desde la formalización del contrato y serán de aplicación en el tercer año contractual. Posteriormente, los valores serán revisados anualmente de manera que se establecerán las tarifas y compensaciones de aplicación para el cuarto, quinto y sexto año del contrato.

Tras la Resolución 61/2024, de 21 de marzo, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, se actualizó la tarifa por kilómetro a abonar por las personas usuarias y la compensación máxima anual del contrato, aprobándose, a favor de Inter-Arriaga, S.L., una nueva compensación económica del contrato que ascendía a 689.767,96 euros anuales (4.030.824,41 euros en total contando las compensaciones previas no actualizadas).

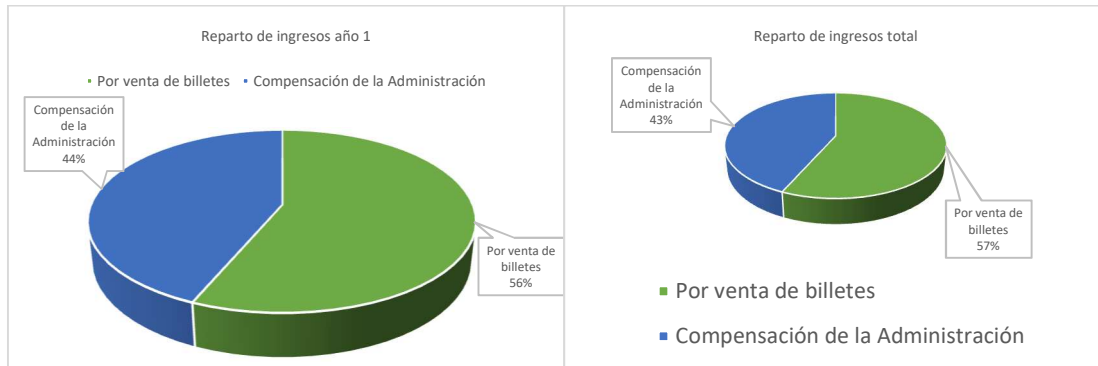
Posteriormente, mediante Resolución 66/2025, de 21 de marzo, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, se aprobó una segunda revisión de la tarifa y de la compensación máxima anual del contrato fijándola en 717.361,40 euros anuales (4.112.914,92 euros en total contando con las compensaciones previas no actualizadas y las actualizadas en la revisión anterior).

En el momento de la concesión, los ingresos estimados por la venta de billetes y la compensación máxima autorizada por la Administración se resumían en el siguiente cuadro:

Ingresos	año 1	año 2	año 3	año 4	año 5	año 6
Por venta de billetes	822.543,02 €	838.994,00 €	854.550,00 €	877.275,00 €	908.235,00 €	948.172,00 €
Compensación de la Administración	636.542,00 €	636.542,00 €	641.925,00 €	657.989,00 €	691.343,00 €	750.822,00 €
Total ingresos previstos	1.459.085,02 €	1.475.536,00 €	1.496.475,00 €	1.535.264,00 €	1.599.578,00 €	1.698.994,00 €

Entendemos que la previsión de ingresos contaba con que se iban a realizar actualizaciones a partir del tercer año de la concesión y estimaba sus posibles cuantías. Inicialmente no se establece acuerdo alguno de variación, a priori, para la compensación máxima anual que, según contrato, se fijó en 636.542,00 euros.

La estructura inicial de ingresos concesionales para el primer año de la concesión y para el total del contrato se muestra en el siguiente diagrama:



3.2 Análisis de los costes/inversiones del contrato de concesión

Estimación del gasto presentado por la empresa concesionaria en su oferta económica de licitación.

El total de costes operativos del servicio regular, según la oferta de la adjudicataria es de 1.211.986,84 euros para el primer año de la concesión. Este cálculo incluye costes de personal, seguros, impuestos y tasas (no impuesto sobre el beneficio), combustible, neumáticos, reparaciones y conservación, peajes y tasas de estación, modernización (instalación y mantenimiento de equipo embarcado) y otros costes, como la limpieza, uniformidad, formación y demás costes relacionados con la prestación del servicio no recogidos en los conceptos anteriores.

Kms anuales de la licitación	976.857,20	
Componentes del coste	Euros al año	Coste por km útil
Personal	846.695,71 €	0,86675 €
Seguros	10.965,40 €	0,01123 €
Costes Fiscales	4.331,33 €	0,00443 €
Combustible	149.700,59 €	0,15325 €
Neumáticos	31.652,35 €	0,03240 €
Reparaciones y Conservación	65.174,99 €	0,06672 €
Peajes y Tasas de estación	37.906,86 €	0,03880 €
Modernización	4.686,55 €	0,00480 €
Otros Costes	60.873,06 €	0,06232 €
Total Costes Operativos Regular	1.211.986,84 €	1,24070 €

No están incluidos los costes de amortización, los costes financieros que suponga la adquisición de los vehículos, costes generales ni el beneficio industrial. Fue de esta manera como la adjudicataria presentó su oferta y la Administración aprobó la concesión.

Para el resto de años que completan la concesión la empresa adjudicataria estimó una evolución de los costes operativos en torno al 1,1% de crecimiento interanual y de algo más del 0,75% para el coste total, gracias al coste decreciente de los intereses financieros.

COSTES SERVICIO REGULAR	año 1	año 2	año 3	año 4	año 5	Año 6
Costes operativos regular	1.211.987 €	1.226.300 €	1.239.347 €	1.253.260 €	1.267.293 €	1.281.495 €
Costes operativos demanda	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €
Amortización	162.614 €	162.614 €	162.614 €	162.614 €	162.614 €	162.614 €
Gastos Financieros	18.472 €	15.384 €	12.249 €	9.067 €	5.837 €	2.558 €
TOTAL Coste Explotación	1.435.512,00 €	1.446.737,00 €	1.456.649,00 €	1.467.380,00 €	1.478.183,00 €	1.489.106,00 €
Variación C. Operativo Regular		1,181%	1,064%	1,123%	1,120%	1,121%
Variación C. Total explotación		0,782%	0,685%	0,737%	0,736%	0,739%

El beneficio industrial antes del Impuesto de Sociedades es del 1,642% para el primer año, si bien se estima que llegue a superar el 14% al final de la concesión.

Beneficio Industrial	año 1	año 2	año 3	año 4	año 5	Año 6
BAI	23.570,00 €	28.796,00 €	39.823,00 €	67.881,00 €	121.392,00 €	209.885,00 €
Beneficio Industrial (%)	1,642%	1,990%	2,734%	4,626%	8,212%	14,095%

Por último, un impuesto de sociedades del 28% completa el coste de la concesión:

Impuesto de Sociedades	año 1	año 2	año 3	año 4	año 5	Año 6
28%	6.599,6 €	8.062,88 €	11.150,44 €	19.006,68 €	33.989,76 €	58.767,8 €

3.3 Análisis del equilibrio económico de la concesión

De la previsión de ingresos, gastos e inversión para el conjunto del periodo concesional obtenemos la siguiente cuenta de resultados y estado de flujos de efectivo:

Cuenta Resultado	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
1 Ingresos por venta de billetes	822.543,00 €	838.994,00 €	854.550,00 €	877.275,00 €	908.235,00 €	948.172,00 €
3 compensación a recibir por la Admon.	636.542,00 €	636.542,00 €	641.925,00 €	657.989,00 €	691.343,00 €	750.822,00 €
Ingresos totales	1.459.085,00 €	1.475.536,00 €	1.496.475,00 €	1.535.264,00 €	1.599.578,00 €	1.698.994,00 €
Costes operativos regulares	1.211.987,00 €	1.226.300,00 €	1.239.347,00 €	1.253.260,00 €	1.267.293,00 €	1.281.495,00 €
Costes operativos a demanda	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €
EBIDTA	204.659,00 €	206.797,00 €	214.689,00 €	239.565,00 €	289.846,00 €	375.060,00 €
Amortizaciones	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €
EBIT	42.042,00 €	44.180,00 €	52.072,00 €	76.948,00 €	127.229,00 €	212.443,00 €
Costes financieros	18.472,00 €	15.384,00 €	12.249,00 €	9.067,00 €	5.837,00 €	2.558,00 €
BAI	23.570,00 €	28.796,00 €	39.823,00 €	67.881,00 €	121.392,00 €	209.885,00 €
Impuesto sociedades	6.600,00 €	8.063,00 €	11.151,00 €	19.007,00 €	33.990,00 €	58.768,00 €
BDI	16.970,00 €	20.733,00 €	28.672,00 €	48.874,00 €	87.402,00 €	151.117,00 €



EBIDTA	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
EBIDTA	204.659 €	206.797 €	214.689 €	239.565 €	289.846 €	375.060 €
Cobros/pagos por IS	6.600 €	8.063 €	11.151 €	19.007 €	33.990 €	58.768 €
A) Flujos de efectivo explotación	198.059 €	198.734 €	203.538 €	220.558 €	255.856 €	316.292 €
Pagos por inversiones	1.357.900 €	0	0	0	0	0
Cobros por desinversiones	0	0	0	0	0	382.200 €
B) Flujos de efectivo de inversión	1.357.900 €	0	0	0	0	382.200 €
Cobros y pagos por instrumentos de patrimonio	0	0	0	0	0	0
Emisión de deudas	0	0	0	0	0	0
Devolución de deudas	0	0	0	0	0	0
Pagos por dividendos y otros instrumentos	18.472 €	15.384 €	12.249 €	9.067 €	5.837 €	2.558 €
C) Flujos de efectivo de financiación	18.472 €	15.384 €	12.249 €	9.067 €	5.837 €	2.558 €
D) Aumento o Disminución neta de efectivo	-1.178.313 €	183.350 €	191.289 €	211.491 €	250.019 €	695.934 €
Efectivo al comienzo	0	-1.178.313 €	-994.963 €	-803.674 €	-592.183 €	-342.164 €
Efectivo al final	-1.178.313 €	-994.963 €	-803.674 €	-592.183 €	-342.164 €	353.770 €

El TIR asociado a esta cuenta de resultados, tomando como la variación neta de efectivo como indicador de los flujos de caja netos de la concesión, un 7,50%. Hay que destacar, a la luz de las estimaciones aprobadas en la concesión, que el periodo de recuperación de la inversión o *payback* es de cinco años y medio, pero si tenemos en cuenta que buena parte de los ingresos del último año de explotación provienen de la recuperación de la inversión en inmovilizado al finalizar el contrato, el *payback* ajustado sería de cinco años, diez meses y veinticuatro días.

No es objeto de este análisis, pero el pago por inversiones, en caso de producirse a través de fondos propios no genera costes de financiación (en todo caso costes de oportunidad que no deben reflejarse en costes financieros). En caso de emplear instrumentos financieros, éstos producen una entrada de fondos en el momento 0 equivalente al desembolso por inversiones y posteriormente pagos por devolución del principal e intereses. En el caso de arrendamientos financieros los flujos de caja solo recogen los desembolsos fraccionados sin haber pago por inversiones.

Actualizaciones de la tarifa por kilómetro a abonar por las personas usuarias y la compensación máxima anual del contrato

Por Resolución 275/2022, de 28 de diciembre, se amplió el número de kilómetros a servir en 82.593,24 kms, estableciendo el total de kilómetros que comprendía el servicio de transporte público de viajeros de viajeros NAV-002 en 1.059450,44 kms.

Desde que dio inicio la concesión del servicio, el 23 de marzo de 2022, se han aprobado dos revisiones de las tarifas en las que se basan los precios de uso por parte de los pasajeros, así como de la compensación máxima anual que recibe la adjudicataria.

Mediante Resolución 61/2024, de 21 de marzo, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, se aprobó la primera revisión de la tarifa y de la compensación máxima anual del contrato de concesión del "Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla (NAV-002)", se estableció la fecha de inicio de su aplicación y de sus posteriores revisiones.



La nueva compensación se aplicaría a los servicios prestados desde el segundo trimestre de 2024 y se aprobó a favor de Inter-Arriaga, S.L. una nueva compensación económica del contrato que asciende a 4.030.824,41 euros y a 689.767,96 euros anuales.

POR AÑOS NATURALES				POR AÑOS COMPLETOS			
	fecha inicio	fecha fin	Compensación		fecha inicio	fecha fin	Compensación
año 2022	23/03/2022	31/12/2022	334.184,36 €	año 1	23/03/2022	22/03/2023	636.541,62 €
año 2023	01/01/2023	31/12/2023	636.541,62 €	año 2	23/03/2023	22/03/2024	636.541,62 €
año 2024	01/01/2024	30/12/2024	663.154,80 €	año 3	23/03/2024	22/03/2025	688.455,53 €
año 2025	01/01/2025	31/12/2025	689.767,96 €	año 4	23/03/2025	22/03/2026	689.767,96 €
año 2026	01/01/2026	31/12/2026	689.767,96 €	año 5	23/03/2026	22/03/2027	689.767,96 €
año 2027	01/01/2027	01/01/2028	689.767,96 €	año 6	23/03/2027	22/03/2028	689.767,96 €
año 2028	01/01/2028	22/03/2028	327.639,77 €				
TOTAL			4.030.824 €	TOTAL			4.030.842 €

Mediante Resolución 66/2025, de 21 de marzo, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, se aprobó la segunda revisión de la tarifa y de la compensación máxima anual del contrato de concesión del “Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla (NAV-002)”.

Se estableció la fecha de inicio de su aplicación en el segundo trimestre de 2025 y se aprobó a favor de Inter-Arriaga, S.L. una nueva compensación económica del contrato que asciende a 4.112.914,92 euros y 717.361,40 euros anuales.

POR AÑOS NATURALES				POR AÑOS COMPLETOS			
	fecha inicio	fecha fin	Compensación		fecha inicio	fecha fin	Compensación
año 2022	23/03/2022	31/12/2022	334.184,36 €	año 1	23/03/2022	22/03/2023	636.541,62 €
año 2023	01/01/2023	31/12/2023	636.541,62 €	año 2	23/03/2023	22/03/2024	636.541,62 €
año 2024	01/01/2024	30/12/2024	663.154,80 €	año 3	23/03/2024	22/03/2025	688.455,53 €
año 2025	01/01/2025	31/12/2025	703.564,68 €	año 4	23/03/2025	22/03/2026	716.653,37 €
año 2026	01/01/2026	31/12/2026	717.361,40 €	año 5	23/03/2026	22/03/2027	717.361,40 €
año 2027	01/01/2027	01/01/2028	717.361,40 €	año 6	23/03/2027	22/03/2028	717.361,40 €
año 2028	01/01/2028	22/03/2028	340.7664,68 €				
TOTAL			4.112.914,94 €	TOTAL			4.112.914,94 €

4. Análisis de las inversiones, costes e ingresos afectados por la modificación

4.1 Inversiones y costes de la modificación

La modificación planteada para la concesión del “Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña y Tafalla. Zona Tafalla. (NAV 002)”, consistente en la inclusión de nuevas expediciones y ampliación de servicios los cuales suponen, en conjunto, 228.657,64 kilómetros anuales útiles.



El aumento de la oferta que se propone en esta modificación conlleva tener que incorporar 3 autobuses más a la flota dedicada, debiendo considerarse sus gastos de adquisición o amortización, gastos de rodadura, costes de personal y otros costes fijos asociados a su empleo. De forma más concreta, la relación de vehículos y su empleo tras la modificación planteada será la siguiente:

Bus 1	Líneas troncales 320 y 321
Bus 2	Líneas troncales 320 y 321
Bus 3	Modificación R275/2022
Bus 4	Línea 323
Bus 5	Nuevos Servicios
Bus 6	Reserva
Midibús 1	Líneas radiales 324-328
Midibús 2	Líneas radiales 324-328
Midibús 3	Líneas radiales 324-328
Midibús 4	Líneas radiales 324-328
Midibús 5	Líneas radiales 324-328
Midibús 6	Reserva

En la práctica se incorporan 3 autobuses nuevos, pero solo 2 entrarán en servicio y se mantiene el número de Midibuses de la concesión. Previo a esta modificación, con la Resolución 275/2022, se añadió uno de esos tres autobuses nuevos necesarios y el que inicialmente estaba como reserva se intercambié por un midibús de forma que el autobús está prestando el servicio de la línea 323 y el midibús está en reserva.

La empresa adjudicataria, a la hora de presentar una estimación del coste que supone la modificación contractual y su impacto económico en el conjunto de la concesión parte de los costes operativos reales que obtuvo en 2024, año en el que se estaban empleando 4 autobuses y 5 midibuses (manteniendo un midibús en reserva). Al coste analítico de 2024 aplica un incremento interanual del 3% para 2025 y 2026, en el caso del gasto de personal, y para el resto de componentes del coste operativo regular un incremento del 2,8% respecto al coste de 2024 para el 2025 y **del 2,7% respecto del coste de 2024 para 2026**. Esto en la práctica es suponer deflación para el año 2026, algo que más adelante será objeto de análisis.

Propuesta del adjudicatario para el servicio regular	Costes año 2024		Actualización 2025		Actualización 2026		PPK Mod 1
	2024	PPK		PPK		PPK	
kms útiles en 2024	1075537,16						
Costes según contabilidad	2024						Media PPK (25,26)
Personal	1.116.807,25 €	1,0384 €	1.150.311,47 €	1,0695 €	1.184.820,81 €	1,1016 €	1,0856 €
Seguros	18.801,07 €	0,0175 €	19.327,50 €	0,0180 €	19.308,70 €	0,0180 €	0,0180 €
Costes Fiscales	4.090,76 €	0,0038 €	4.205,30 €	0,0039 €	4.201,21 €	0,0039 €	0,0039 €
Combustible	338.777,57 €	0,3150 €	348.263,34 €	0,3238 €	347.924,56 €	0,3235 €	0,3236 €
Neumáticos	9.645,93 €	0,0090 €	9.916,02 €	0,0092 €	9.906,37 €	0,0092 €	0,0092 €
Reparaciones y Conservación	135.699,28 €	0,1262 €	139.498,86 €	0,1297 €	139.363,16 €	0,1296 €	0,1296 €
Peajes y Tasas de Estación	81.999,01 €	0,0762 €	84.294,98 €	0,0784 €	84.212,98 €	0,0783 €	0,0783 €
Modernización	- €	- €	- €	- €	- €	- €	
Otros Costes	72.448,87 €	0,0674 €	74.477,44 €	0,0692 €	74.404,99 €	0,0692 €	0,0692 €
Total Costes Operativos	1.778.269,74 €		1.830.294,91 €		1.864.142,79 €		
ppk 2024	1,6534		1,7017		1,7332		1,7175



Este cálculo del Precio Por Kilómetro le sirve a la adjudicataria para multiplicarlo por el kilometraje que añade la modificación (228.657,64 kms) y cifrar el coste operativo del modificado en 392.719,50 euros. Esto, en la práctica, supone considerar todo el coste operativo variable en función de los kilómetros recorridos, algo que podría ser objeto de revisión en función de cada componente del coste.

El siguiente paso en la estimación del coste de la modificación es el sobrecoste que supone sustituir el midibús que daba el servicio de la línea 323 por un autobús en cuanto a los consumos que conlleva, es decir, aún no entra el adjudicatario en calcular el coste de adquisición del autobús sino únicamente el aumento de coste variable que supone emplear un vehículo respecto al otro.

Coste anual del cambio de midibús por autobús		€
Aumento estimado del coste combustible		15.833,60 €
Aumento estimado del coste neumáticos		3.248,83 €
Aumento estimado del coste mantenimiento		14.971,37 €
Aumento de la sustitución en la línea 323		34.053,80 €

Por último, calcula los costes asociados a la inversión en los nuevos autobuses: amortización y coste financiero:

Coste anual del incremento de autobuses	anual
Aumento de la amortización de los 3 nuevos autocares	66.343,95 €
Aumento del coste financiero	4.535,32 €

Aplicando al coste anual total del modificado un beneficio industrial del 6% el coste total de la modificación quedaría tal que así:

El coste anual operativo para los kms del modificado		€
kms totales del modificado		228.657,64
Coste/km calculado adjudicataria		1,7175
Coste operativo modificación		392.716,05 €
Coste anual del cambio de midibus por autobús		€
Aumento estimado del coste combustible		15.833,60 €
Aumento estimado del coste neumáticos		3.248,83 €
Aumento estimado del coste mantenimiento		14.971,37 €
Aumento de la sustitución en la línea 323		34.053,80 €
Coste anual del incremento de autobuses		anual
Aumento de la amortización de los 3 nuevos autocares		66.343,95 €
Aumento del coste financiero		4.535,32 €
Coste total modificación		497.649,12 €
Beneficio industrial		29.858,95 €
Precio final modificación		527.508,06 €

Sin embargo, a la hora de calcular un Precio por Kilómetro de Servicio para los 228.657,64 kms que se incrementan en la modificación, los costes anteriormente calculados están suponiendo que los 3 autobuses adquiridos entran en funcionamiento y hacen kilómetros de servicio, cuando realmente uno de ellos va a quedarse en reserva y su coste de adquisición no va a influir en el Precio Por Kilómetro de Servicio. Por eso, el adjudicatario únicamente tiene en cuenta el coste de amortización y financiero de dos, para acabar con un PKS de 2,040 €/km.

El coste anual operativo para los kms del modificado		€
kms totales del modificado		228.657,64
Coste/km calculado adjudicataria		1,7175
Coste operativo modificación		392.716,05 €
Coste anual del incremento de autobuses		anual
Aumento de la amortización de los 2 nuevos autocares		44.229,30 €
Aumento del coste financiero 2 AUTOBUSES		3.023,55 €
Coste total modificación		439.968,90 €
Beneficio industrial (6%)		26.398,13 €
Precio final modificación		466.367,03 €
PKS		2,0396

4.2 Estimación de ingresos con la nueva modificación

La Administración, a la hora de calcular los ingresos que generará los servicios que se añaden por la modificación, analiza por separado el impacto que los servicios recogidos en la Resolución 275/2022, la ampliación de las plazas disponibles en la línea 323 y la incorporación de nuevas expediciones tendrán sobre la demanda. La metodología es estimar los ingresos que estos servicios pueden generar el primer año de aplicación de la modificación y luego filtrar qué parte de esa recaudación se produce por el hecho de poner estos servicios en funcionamiento frente a los que se producen por causa de otros factores.

Para calcular los ingresos que se obtendrán por la puesta en funcionamiento de la Resolución 275/2022 se comprobaron los ingresos de 2023 y 2024 generados por la misma, observándose un incremento del 16,64% interanual. El Departamento no cuenta con datos de 2025 pero estima que se va a dar el mismo incremento cifrando los ingresos asociados a los 82.593,24 kilómetros que añade la Resolución 275/2022 en 67.486,80 euros. La elasticidad oferta/ingresos aplicada es del 57% concluyendo que los ingresos estimados que se generarán por esta razón son de 38.467,48 euros.

Para los ingresos que suponen el resto de nuevos servicios que va a introducir la modificación se calcula el incremento de kilómetros nuevos que se van a ofertar (sin incluir los de la Resolución 275/2022). Entrarán en funcionamiento 146.064,40 kilómetros nuevos, que suponen un incremento del 13,79%. En aplicación de una elasticidad de la demanda al aumento de oferta del 57%, el incremento de los ingresos que se estima a causa de esos nuevos servicios será de un 7,86%. En este caso no existen datos sobre los ingresos que incluyan estos nuevos kilómetros, así que se observa la tendencia de viajeros/año y se estima, para 2025, 442.908 viajeros/año, y para 2026, un total 477.720,57 viajeros contando con el extra que aportarán los nuevos kilómetros ofertados.



La estimación para 2026 si no se hubieran introducido nuevos servicios sería de 460.029 viajeros/año. La diferencia es la demanda causada únicamente por la adición de nuevos kilómetros, 34.813 viajeros que se prevén alcanzar en dos años. Por esta razón se hace una media del número de viajeros que habría entre el primer y segundo año de introducción de la modificación y se multiplica por 2,38€ de ingreso medio. Esto resulta en 31.571,30 €/año.

Por último, la ampliación de plazas que supone cambiar el midibus de 20 plazas de la línea 323 por un autobús de mayor capacidad (49 plazas) supone un incremento de un 145%. En este caso la elasticidad de referencia empleada está adoptada de una modificación de otra concesión de servicios del contrato NAV-003, la cual resultó ser 0,26. Por tanto, el incremento de la demanda a raíz de la nueva oferta es de $1,45 * 0,26 = 0,377$, o lo que es lo mismo, un incremento del 37,7% del aumento de los ingresos previstos se pueden atribuir a las nuevas plazas disponibles. Los ingresos estimados para el periodo que abarca julio de 2025 a junio de 2026 son de 154.013,29 euros, 24.061,11 euros más que en el mismo periodo de referencia anterior. Aplicando el 37,7% calculado para estimar los ingresos atribuibles a las nuevas plazas disponibles obtenemos un total de 9.071,04 euros.

Ingresos de la modificación		
Resolución 275/2022 82.593,24 kms		
Ingresos 2023	49.606,78 €	
Ingresos 2024	57.860,20 €	16,64%
Estimación 2025	67.486,80 €	16,64%
Elasticidad	57%	
Ingresos generados por los nuevos servicios	38.467,48 €	
Nuevos servicios 146.064,40 kms		
Aumentan 13,79% los kms anuales		
Elasticidad	0,57	
Aumento de la demanda asociado al aumento de oferta	7,86%	
Estimación 2025	442.908	viajeros/año
incremento debido a la oferta nueva	477720,57	Δ7,86%/2025
Estimación viajeros/año 2026	460.029	Δ3,87%/2025
Incremento solo de la oferta	17.692	
Repartido en 2 años (media)	13268,68	
Ingreso medio por viajero/km	2,38 €	
Ingresos generados por nuevos servicios	31.579,46 €	
Ampliación de la línea 323 (145,122,08 km/año)		
Plazas/año con midibús	2902441,6	
Con el cambio a bus	7110981,92	
aumento de plazas	4208540,32	145%
Elasticidad estimada	26%	
Incremento de demanda estimada por el cambio	0,377	
Ingresos línea 323 en Jul 23 a Jun 24	106.644,90 €	21,86%
Ingresos línea 323 en Jul 24 a Jun 25	129.952,18 €	
aumento de ingresos	23.307,28 €	18,52%
Estimación para el periodo Jul 25 a Jun 26	154.013,29 €	
aumento ingresos estimados	24.061,11 €	
ingresos estimados por aumento de plazas	9.071,04 €	
TOTAL INGRESOS MODIFICACIÓN		
	79.117,98 €	



Una vez expuestos los costes, inversiones e ingresos que la modificación traería consigo, el Departamento de Cohesión Territorial prevé que no será hasta el 1 de septiembre de 2026 cuando entre en funcionamiento. Es por eso que la modificación, y su influencia en la estructura económica del mismo, abarca las fechas de 1 de septiembre de 2026 a 22 de marzo de 2028. En números de la propia propuesta de modificación:

	Año 5	Año 6
	23/03/2026 a 22/03/2027	23/03/2027 a 22/03/2028
	Inicio de la modificación el 1 de septiembre de 2026	
Costes de la modificación	293.383,00 €	527.512,00 €
Ingresos por venta modificación	43.998,06 €	79.110,00 €
Compensación modificación	249.385,18 €	448.402,00 €

4.3 Cálculo y análisis económico del restablecimiento del equilibrio

Adecuación a los límites legales para la modificación de los contratos

El artículo 114 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, establece una serie de requisitos para poder modificar un contrato en vigor. Entre los límites que impone al valor de la modificación, ésta debe ser inferior al 10% del importe de adjudicación o del valor de la concesión y el importe acumulado de las todas las modificaciones sufridas por este contrato no puede exceder, en ningún caso, del 50% del importe de adjudicación del contrato.

El valor inicial de la concesión, establecida como la suma de los ingresos por la venta de billetes más la compensación a recibir de la Administración, para todo el plazo del contrato ascendía a 9.264.931,11 euros.

El importe económico de la modificación, establecido como la suma de los ingresos por venta neta de billetes que supone las nuevas expediciones más las compensaciones necesarias para restablecer el equilibrio del contrato de concesión de servicios, asciende a 820.894,95 euros.

Por lo tanto, el importe de esta modificación para todo el plazo del contrato, supone un 8,86% del valor inicial de la concesión, no superando, así, el 10% que establece el artículo 114.3.c) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos. Además, al suponer la primera modificación que sufre este contrato, no acumula, en ningún caso, el 50% del importe de adjudicación del mismo.

Rotura del equilibrio del contrato y su restablecimiento

El contrato de concesión parte de una TIR del 7,50%, un beneficio que parte de los 16.970 euros en su primer año hasta los 151.117 euros en el sexto año de la concesión y un periodo de recuperación de la inversión sin contar con la recuperación del valor residual de los elementos de transporte, de 5,89 años.



Tras la introducción de nuevos kilómetros a través de la Resolución 275/20022 y de las actualizaciones aprobadas en 2024 y 2025, las condiciones económicas de la concesión de servicios NAV-002, en el caso de que no se modificara la compensación anual que recibe la adjudicataria, serían las siguientes: La TIR llegaría a ser negativa (-4%) no pudiendo la empresa recuperar la inversión durante el periodo de concesión. Los últimos dos años del contrato la empresa incurriría en pérdidas y es evidente que se rompe el equilibrio inicial del contrato que sirvió de acuerdo en el 2022.

Cuenta Resultado	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
1 Ingresos por venta de billetes	822.543,00 €	838.994,00 €	854.550,00 €	877.275,00 €	908.235,00 €	948.172,00 €
3 compensación a recibir por la admon	636.542,00 €	636.542,00 €	641.925,00 €	657.989,00 €	691.343,00 €	750.822,00 €
4 Ingresos por modificación					43.998,06 €	79.110,00 €
5 compensación extra modificación						
Ingresos totales	1.459.085,00 €	1.475.536,00 €	1.496.475,00 €	1.535.264,00 €	1.643.576,06 €	1.778.104,00 €
Costes operativos regulares	1.211.987,00 €	1.226.300,00 €	1.239.347,00 €	1.253.260,00 €	1.267.293,00 €	1.281.495,00 €
Costes operativos a demanda	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €
Costes por modificación					293.383,00 €	527.512,00 €
EBIDTA	204.659,00 €	206.797,00 €	214.689,00 €	239.565,00 €	40.461,06 €	- 73.342,00 €
Amortizaciones	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €
EBIT	42.042,00 €	44.180,00 €	52.072,00 €	76.948,00 €	- 122.155,94 €	- 235.959,00 €
Costes financieros	18.472,00 €	15.384,00 €	12.249,00 €	9.067,00 €	5.837,00 €	2.558,00 €
BAI	23.570,00 €	28.796,00 €	39.823,00 €	67.881,00 €	- 127.992,94 €	- 238.517,00 €
Impuesto sociedades	6.600,00 €	8.063,00 €	11.150,44 €	19.006,68 €	35.838,02 €	66.784,76 €
BDI	16.970,00 €	20.733,00 €	28.672,56 €	86.887,68 €	- 92.154,92 €	- 171.732,24 €

EBIDTA	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
EBIDTA	204.659	206.797	214.689	239.565	40.461	-73.342
Cobros/pagos por IS	6.600	8.063	11.151	19.007	35.838	66.785
A) Flujos de efectivo explotación	198.059	198.734	203.538	220.558	76.299	-6.557
Pagos por inversiones	1.357.900	0	0	0	0	
Cobros por desinversiones	0	0	0	0	0	382.200
B) Flujos de efectivo de inversión	1.357.900	0	0	0	0	382.200
Cobros y pagos por instrumentos de patrimonio	0	0	0	0	0	0
Emisión de deudas	0	0	0	0	0	0
Devolución de deudas	0	0	0	0	0	0
Pagos por dividendos	18.472	15.384	12.249	9.067	5.837	2.558
C) Flujos de efectivo de financiación	18.472	15.384	12.249	9.067	5.837	2.558
D) Aumento o Disminución neta de efectivo	-1.178.313	183.350	191.289	211.491	70.462	373.085
Efectivo al comienzo	0	-1.178.313	-994963	-803674	-592182,68	-521.721
Efectivo al final	-1.178.313	-994.963	-803.674	-592.183	-521.721	-148.636



Restablecimiento del equilibrio del contrato tras la nueva compensación máxima

Todos los cálculos efectuados por la Administración se han realizado con el objeto de incrementar la aportación del Departamento de Cohesión para compensar o resarcir al concesionario por los incrementos de costes que deberá asumir, consecuencia directa de las resoluciones y actuaciones administrativas motivadas por causas de interés público y descritas a lo largo de este informe.

Las modificaciones planteadas por la Administración no suponen alteración de la estructura de los ingresos y los costes en los presupuestos de explotación del servicio de transportes, ni en el método de cálculo de la aportación compensatoria anual al concesionario.

Del cálculo de los costes e ingresos que supone la introducción de la modificación estudiada se desprende un incremento de la compensación anual a percibir por la adjudicataria. La TIR de la inversión que supone prestar el servicio de transporte tras la modificación vuelve a situarse en el 7,50% y el beneficio después de impuestos de la concesión vuelve a los mismos números que en el momento de iniciar la actividad.

Cuenta Resultado	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
1 Ingresos por venta de billetes	822.543,00 €	838.994,00 €	854.550,00 €	877.275,00 €	908.235,00 €	948.172,00 €
3 compensación a recibir por la Admon.	636.542,00 €	636.542,00 €	641.925,00 €	657.989,00 €	691.343,00 €	750.822,00 €
4 Ingresos por modificación					43.998,06 €	79.110,00 €
5 compensación extra modificación					249.385,18 €	448.402,00 €
Ingresos totales	1.459.085,00 €	1.475.536,00 €	1.496.475,00 €	1.535.264,00 €	1.892.961,24 €	2.226.506,00 €
Costes operativos regulares	1.211.987,00 €	1.226.300,00 €	1.239.347,00 €	1.253.260,00 €	1.267.293,00 €	1.281.495,00 €
Costes operativos a demanda	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €
Costes por modificación					293.383,00 €	527.512,00 €
EBIDTA	204.659,00 €	206.797,00 €	214.689,00 €	239.565,00 €	289.846,24 €	375.060,00 €
Amortizaciones	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €
EBIT	42.042,00 €	44.180,00 €	52.072,00 €	76.948,00 €	127.229,24 €	212.443,00 €
Costes financieros	18.472,00 €	15.384,00 €	12.249,00 €	9.067,00 €	5.837,00 €	2.558,00 €
BAI	23.570,00 €	28.796,00 €	39.823,00 €	67.881,00 €	121.392,24 €	209.885,00 €
Impuesto sociedades	6.600,00 €	8.063,00 €	11.151,00 €	19.007,00 €	33.990,00 €	58.768,00 €
BDI	16.970,00 €	20.733,00 €	28.672,00 €	48.874,00 €	87.402,24 €	151.117,00 €



EBIDTA	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
EBIDTA	204.659 €	206.797 €	214.689 €	239.565 €	289.846 €	375.060 €
Cobros/pagos por IS	6.600,00 €	8.063,00 €	11.151,00 €	19.007,00 €	33.990,00 €	58.768,00 €
A) Flujos de efectivo explotación	198.059 €	198.734 €	203.538 €	220.558 €	255.856 €	316.292 €
Pagos por inversiones	1.357.900 €	0	0	0	0	0
Cobros por desinversiones	0	0	0	0	0	382.200 €
B) Flujos de efectivo de inversión	1.357.900 €	0	0	0	0	382.200 €
Cobros y pagos por instrumentos de patrimonio	0	0	0	0	0	0
Emisión de deudas	0	0	0	0	0	0
Devolución de deudas	0	0	0	0	0	0
Pagos por dividendos	18.472 €	15.384 €	12.249 €	9.067 €	5.837 €	2.558 €
C) Flujos de efectivo de financiación	18.472 €	15.384 €	12.249 €	9.067 €	5.837 €	2.558 €
D) Aumento o Disminución neta de efectivo	-1.178.313 €	183.350 €	191.289 €	211.491 €	250.019 €	695.934 €
Efectivo al comienzo	0	-1.178.313 €	-994.963 €	-803.674 €	-592.183 €	-342.164 €
Efectivo al final	-1.178.313 €	-994.963 €	-803.674 €	-592.183 €	-342.164 €	353.770 €

V. Conclusiones y recomendaciones

El análisis realizado en el presente informe no ha tenido como finalidad revisar los elementos del contrato de concesión original, sino que se ha dirigido a evaluar la pertinencia y cálculo de la propuesta de compensación económica anual y el restablecimiento del equilibrio económico resultante de la incorporación de nuevas expediciones al contrato no contempladas inicialmente en éste.

Conforme al estudio realizado acerca de la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del contrato de concesión de servicios “transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla. Zona Tafalla. (NAV 002)”, se alcanzan las siguientes conclusiones:

1. Sobre el cálculo de la compensación máxima estipulada tras la modificación.

Sobre los costes estimados para los servicios afectados por la modificación.

- **Coste operativo regular para 2026 (deflación).** Tal y como está reflejado en la memoria económica de la modificación facilitada a esta oficina, el cálculo del Precio Por Kilómetro aplicable al total de kilómetros que regulariza esta modificación se estima como media de los costes operativos previstos para 2025 y 2026. Partiendo de los datos contables obtenidos en 2024, se incrementa el gasto de personal en un 3% interanual, y el resto de componentes del gasto se actualizan al 2,8% para el 2025 y un 2,7% para el 2026 pero sobre la cifra de 2024, lo que en la práctica supone un escenario deflacionario para este último año.



Esta hipótesis deflacionaria no parece ser la más probable. Organismos como el Banco Central Europeo sitúa las previsiones inflacionarias de 2026 en un 2,0%³ para la zona Euro, y Funcas⁴ estima un 2,4% para la economía española. Es posible que se trate de un error, y el incremento de 2,7 puntos recogido en el informe de la modificación quiera referirse a 2025, y no a 2024. En cualquier caso, desde la OANA se recomienda actualizar el coste operativo para 2026 (excluyendo el de personal) entre un 2% y un 2,5% respecto al año antecesor.

- **Nuevo personal para el empleo de los nuevos autocares afectados en la modificación.** El dato del coste de personal que emplea la estimación de la modificación parte de los datos contables de 2024. En aquel momento ya está en funcionamiento un cuarto autobús cubriendo el incremento de servicio que la Resolución 275/2022 conllevó. Inicialmente el gasto de personal incluía conductores que debían cubrir la utilización de 8 vehículos, tras la Resolución 275/2022 fueron necesarios cubrir 9 vehículos en ruta (con la consiguiente subida del gasto de personal).

Una vez que esta modificación entre en funcionamiento serán 10 vehículos, entre autobuses y midibuses los que estén prestando el servicio, sin incluir los 2 que se queden en reserva. Esto hace que la partida de personal, además del 3% interanual de incremento contemplado, deba incluir el gasto necesario para dar cobertura a ese autobús adicional respecto a la situación actual.

- **Gasto en modernización no realizado.** En 2024 no se recogió gasto alguno en el concepto de “modernización” para toda la concesión, y el nuevo PPK no recoge imputación alguna por este concepto. El gasto definido como “modernización” en el anteproyecto Pamplona-Tafalla NAV-002 se corresponde con los desembolsos por la instalación y mantenimiento del equipo embarcado en los vehículos, así como los desarrollos informáticos a realizar por el adjudicatario para integrarse en el sistema de modernización del Gobierno de Navarra. Parece lógico pensar que la incorporación de nuevos vehículos necesitará de dichos equipos y el desgaste normal por el uso de los que ya están en funcionamiento puede requerir de cierto mantenimiento que justifique incluir este gasto en el cálculo del PPK de la modificación.
- **Empleo de una media del coste operativo entre 2025 y 2026, en lugar de hacerlo sobre 2026 únicamente.** La entrada en vigor de la modificación se producirá en la segunda mitad de 2026, y afectará a las compensaciones a recibir en el quinto año de la concesión (parcialmente) y en el sexto año. Expresado en años naturales la modificación abarca desde septiembre de 2026 a 22 de marzo de 2027 (casi siete meses del quinto año de la concesión) y desde el 23 de marzo de 2027 al 22 de marzo de 2028 (sexto año completo del contrato).

³ Proyecciones macroeconómicas de los expertos de Eurosistema para la zona del euro, diciembre de 2025. https://www.ecb.europa.eu/press/projections/html/ecb.projections202512_eurosystemstaff~12ead61977.es.html

⁴ Previsiones de IPC, Enero 2026, Dirección de Coyuntura y Análisis internacional FUNCAS. <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2026/02/IPC2601.pdf>



- Al estimar el coste operativo que supone la introducción de la modificación, y que servirá para calcular la compensación que cubrirá parcialmente estos costes, se hace una media aritmética de la previsión de los datos contables de 2024 actualizados para 2025 y 2026. Se propone, desde esta oficina, tomar como base de cálculo para la compensación anual el pronóstico para 2026.

Sobre los ingresos estimados con las expediciones de la nueva modificación.

- **Estimación de los ingresos y concretamente de la elasticidad y año de estimación.**

Los ingresos por servicios recogidos en la Resolución 275/2022 están estimados para 2025 en base a los números generados en 2023 y actualizados al 16,64% anual. Sobre el total de estos ingresos previstos se aplica una elasticidad de la demanda ante un incremento de oferta del 57% para anticipar los ingresos que genera propiamente la implantación de nuevos servicios. Entiende esta Oficina que la cifra que debe servir de para calcular la compensación anual de la modificación debe ser la estimación de ingresos por el incremento de oferta en 2026.

Para los **ingresos previstos imputables a la incorporación de nuevos servicios** no se puede seguir la misma metodología que para el caso anterior porque no se tienen datos de éstos. Se calculan a partir del aumento estimado de viajeros/km que conlleva la adición de 146.064,40 kms/año (un incremento del 13,787% de la oferta). La estimación, para el total de la concesión (sin incluir los nuevos servicios) en el año 2025, es de 442.908 viajeros/km. Para el año 2026, nuevamente sin incluir los nuevos servicios, se estiman 460.029 viajeros/kms.

El departamento de Cohesión Territorial calcula que el total de viajeros/km en 2026, una vez se incorporan los nuevos servicios, es de 477.720,57 ($442.908 * 1,0786$) o lo que es lo mismo, la cifra de 2025 multiplicada por el crecimiento de la oferta y por la elasticidad. La diferencia entre 477.720,57 y 460.029 viajeros/km es la demanda que directamente procede del aumento de la oferta. La OANA, sin embargo, considera que la cifra de 477.720,57 viajeros/km sería la estimación para la demanda en 2025 incluyendo los nuevos servicios. Por el contrario, el número total de viajeros/km en 2026 sería la cifra estimada para ese mismo año (sin incluir los nuevos servicios) multiplicada por el crecimiento de la oferta y por la elasticidad, es decir, $460.029 * 1,13787 * 0,57 = 496.178,08$ viajeros/km. La diferencia entre ambas ($496.178,08 - 477.720,57 = 18.457,51$) es el aumento de la demanda achacable al incremento de la oferta en dicho año.

Entiende la Administración, que este incremento de la demanda achacable a la nueva oferta se va a dar de forma paulatina en dos años y por eso reparte el crecimiento en 8.843,50 viajeros/km el primer año de la modificación y 8.843,50 viajeros/km el segundo año. En términos económicos los ingresos provenientes de los nuevos servicios serían de 21.053 euros el primer año y de 42.106 euros el segundo, haciendo la media 31.579,45 euros.



Si continuamos con el criterio de la OANA, y dando por bueno que el incremento de la demanda se producirá en dos ejercicios, el incremento de la demanda sería de 18.457,51 viajeros/km ingresando por ello 21.964,44 euros el primer año y 43.928,87 euros el segundo (32.946,65 euros de media). Se hace necesario puntualizar que, cuando se ponga en marcha la modificación del contrato, no se van a alcanzar los dos años hasta su finalización. La cifra dada por la Administración o por la OANA podrían ser prorrateadas, a tenor de que la demanda no va a llegar a crecer todo lo que se ha previsto.

Por último, los ingresos imputables a la **ampliación en número de plazas de la línea 323**, al sustituir un midibús por un autobús, se calculan en base al incremento de plazas/año que cubre esta línea. Pasar de un vehículo a otro supone ofertar un 145% más de plazas al año. En este punto no se considera la misma elasticidad que en los cálculos anteriores, si no que se usa la elasticidad tenida en cuenta en la modificación del contrato NAV-003. En aquel caso se produjo un aumento del número de plazas ofertadas y la elasticidad fue del 26%. Es decir, en esta modificación se considera que la elasticidad de los ingresos/demanda ante un incremento de la oferta es diferente según se produzca éste por nuevos servicios o por un incremento de los asientos disponibles para un servicio ya en marcha. Esta hipótesis, a criterio de la OANA, es plausible y su consideración acertada por parte del Departamento.

Al tener datos hasta junio de 2025 es posible conocer la evolución de los ingresos de esta línea. Además, el servicio actualmente ya se está prestando con un autobús, por lo que es posible estimar que para el periodo julio 2025 a junio 2026 los ingresos de la línea 323 serían 154.013,29 euros. La diferencia con el periodo previo es de 24.061,11 euros de los cuales el 37,7 % ($145\% * 26\%$) son atribuibles al incremento de las plazas extra. Esto es 9.071,04 euros.

De los componentes del ingreso que incorpora la modificación, se observan 3 periodos distintos para su estimación: ingresos de 2025 en el caso de los servicios recogidos en la Resolución 275/2022, ingresos estimados para 2026 en el caso de los nuevos servicios y el ingreso estimado entre junio de 2025 y julio de 2026 para los nuevos ingresos de la línea 323. Se recomienda unificar el criterio temporal de la estimación a fin de que los datos de ingreso se aproximen lo máximo posible al periodo en el que la nueva compensación estará vigente.

2. Sobre los cálculos para contrastar el reequilibrio económico de la concesión.

- **Cambio en el coste operativo sustrayendo amortización y coste financiero.** A la hora de realizar la cuenta de resultados prevista de la concesión, se recomienda eliminar del coste operativo de la modificación las cuantías por amortización y gastos financieros, los cuales estarán recogidos de manera separada tras el cálculo del EBIDTA. De manera similar, habrá de hacerse en el Estado de Flujos de Efectivo en el que deberá recogerse el decremento por devolución de deudas.

- **Inclusión de un beneficio industrial del 6% como componente del coste.** En la misma línea que el punto anterior el beneficio industrial no debería formar parte de los “Costes operativos del servicio Regular” sino venir recogidos en el BAI de la cuenta de resultados. La razón de esta recomendación está basada en el hecho de que el impuesto de sociedades grabará el beneficio industrial como ganancia de la actividad y no como un coste desgravado.

Relacionado con este punto cree conveniente esta Oficina manifestar la **discrepancia en el criterio del beneficio industrial entre la concesión inicial y esta modificación**. En la propuesta económica ganadora de la licitación el beneficio industrial fue del 1,692% en el caso de considerar que el servicio a demanda no genera beneficio alguno, o del 1,642% si incluimos el coste de este servicio. Este porcentaje implicó que el primer año de la concesión estableciese un beneficio industrial de 23.570 euros y se estimase un beneficio después de impuestos de 16.970,00 euros.

Kms anuales de la licitación	976.857,20	Cuenta Resultado	Año 1
Componentes del coste	Euros al año		
Personal	846.695,71 €	1 Ingresos por venta de billetes	822.543,00 €
Seguros	10.965,40 €	3 compensación a recibir por la Admon.	636.542,00 €
Costes Fiscales	4.331,33 €	Ingresos totales	1.459.085,00 €
Combustible	149.700,59 €	Costes operativos regulares	1.211.987,00 €
Neumáticos	31.652,35 €	Costes operativos a demanda	42.439,00 €
Reparaciones y Conservación	65.174,99 €	EBIDTA	204.659,00 €
Peajes y Tasas de estación	37.906,86 €	Amortizaciones	162.617,00 €
Modernización	4.686,55 €	EBIT	42.042,00 €
Otros Costes	60.873,06 €	Costes financieros	18.472,00 €
Total Costes Operativos Regular	1.211.986,84 €	BAI	23.570,00 €
amortización	162.617,00 €	Impuesto sociedades	6.600,00 €
gasto financiero	18.472,00 €	BDI	16.970,00 €
Total Coste Explotación S. Regular	1.393.075,84 €		
Beneficio industrial (1,692%)	23.570,00 €		
Impuesto sociedades	6.599,60 €		
Total Coste	1.423.245,44 €		

Si calculamos la cuenta de resultados que se estima tendría la modificación aisladamente en un año completo observamos que, por sí sola, el beneficio industrial alcanza los 29.862,88 euros y un beneficio después de impuestos de 21.501,27 euros.

Cuenta Resultado	Año
1 Ingresos por venta de billetes	79.110,00 €
3 compensación a recibir por la Admon.	448.402,00 €
Ingresos totales	527.512,00 €
Costes operativos regulares	426.769,85 €
EBIDTA	100.742,15 €
Amortizaciones	66.343,95 €
EBIT	34.398,20 €
Costes financieros	4.535,32 €
BAI	29.862,88 €
Impuesto sociedades	8.361,61 €
BDI	21.501,27 €



El hecho de incluir el beneficio industrial como un coste operativo hace que la cuenta de resultados no lo refleje y, por tanto, el beneficio después de impuestos siempre será 0 y su efecto en la rentabilidad del contrato nulo. Llevado el caso al extremo, la licitadora, o la contratista, podría incluir un beneficio industrial del 100% sobre el coste operativo y la TIR de esta concesión seguir siendo 7,5%. Sin embargo, si no lo consideramos como parte del coste operativo (como se hizo en el 2022):

Cuenta Resultado	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
1 Ingresos por venta de billetes	822.543,00 €	838.994,00 €	854.550,00 €	877.275,00 €	908.235,00 €	948.172,00 €
3 compensación a recibir por la Admon.	636.542,00 €	636.541,62 €	641.925,00 €	657.989,00 €	691.343,00 €	750.822,00 €
4 Ingresos por modificación					43.998,06 €	79.110,00 €
5 compensación extra modificación					249.358,18 €	448.402,00 €
Ingresos totales	1.459.085,00 €	1.475.535,62 €	1.496.475,00 €	1.535.264,00 €	1.892.934,24 €	2.226.506,00 €
Costes operativos regulares	1.211.987,00 €	1.226.300,00 €	1.239.347,00 €	1.253.260,00 €	1.267.293,00 €	1.281.495,00 €
Costes operativos a demanda	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €	42.439,00 €
Costes por modificación					237.354,19 €	426.769,85 €
EBIDTA	204.659,00 €	206.796,62 €	214.689,00 €	239.565,00 €	345.848,05 €	475.802,15 €
Amortizaciones	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	162.617,00 €	199.515,14 €	228.960,95 €
EBIT	42.042,00 €	44.179,62 €	52.072,00 €	76.948,00 €	146.332,91 €	246.841,20 €
Costes financieros	18.472,00 €	15.384,00 €	12.249,00 €	9.067,00 €	8.359,38 €	7.093,32 €
BAI	23.570,00 €	28.795,62 €	39.823,00 €	67.881,00 €	137.973,53 €	239.747,88 €
Impuesto sociedades	6.600,00 €	8.063,00 €	11.151,00 €	19.007,00 €	38.632,59 €	67.129,41 €
BDI	16.970,00 €	20.732,62 €	28.672,00 €	48.874,00 €	99.340,94 €	172.618,47 €

EBIDTA	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
EBIDTA	204.659 €	206.797 €	214.689 €	239.565 €	345.848 €	475.802 €
Cobros/pagos por IS	6.600,00 €	8.063,00 €	11.151,00 €	19.007,00 €	38.632,59 €	67.129,41 €
A) Flujos de efectivo explotación	198.059 €	198.734 €	203.538 €	220.558 €	307.215 €	408.673 €
Pagos por inversiones	1.357.900 €	0	0	0	0	0
Cobros por desinversiones	0	0	0	0	0	382.200 €
B) Flujos de efectivo de inversión	1.357.900 €	0	0	0	0	382.200 €
Cobros y pagos por instrumentos de patrimonio	0	0	0	0	0	0
Emisión de deudas	0	0	0	0	0	0
Devolución de deudas	0	0	0	0	2.522 €	4.535 €
Pagos por dividendos	18.472 €	15.384 €	12.249 €	9.067 €	5.837 €	2.558 €
C) Flujos de efectivo de financiación	18.472 €	15.384 €	12.249 €	9.067 €	8.359 €	7.093 €
D) Aumento o Disminución neta de efectivo	-1.178.313 €	183.350 €	191.289 €	211.491 €	298.856 €	783.779 €
Efectivo al comienzo	0	-1.178.313 €	-994.963 €	-803.674,38 €	-592.183,38 €	-293.327 €
Efectivo al final	-1.178.313 €	-994.963 €	-803.674 €	-592.183 €	-293.327 €	490.452 €

Nota: 1 No incluye inversión alguna en nuevos vehículos ni su venta posterior.



La tasa interna de retorno tras la modificación asciende al 9,90% y el periodo de recuperación de la inversión disminuye hasta los 5 años y 8,76 meses si no contamos con la recuperación del inmovilizado a través de su venta. Se produce en este caso, a juicio de la OANA, una mejora en las condiciones económicas del contrato de concesión respecto al inicialmente pactado y un desequilibrio en favor de la contratista. Es importante advertir que el cálculo de la nueva TIR, aunque no ha tenido en cuenta desembolsos adicionales por compras de inmovilizado, sí incluye aumento en el coste financiero asociado a la modificación. Desconocemos si realmente este gasto será abonado.

Analizado en términos de rentabilidad económica (EBIT/Ingresos), el primer año de la concesión se estimó un 2,88% de RE. Por su parte la rentabilidad económica anual que arroja la modificación de manera aislada es del 6,52%.

- **Impuesto de sociedades para BAI negativo.** No es relevante a la hora de determinar el beneficio y TIR tras la modificación, pero, en el cálculo de las condiciones económicas de la modificación sin alterar la compensación anual (TIR -4%), una vez que el BAI es negativo, el Impuesto de Sociedades no resulta positivo o “a devolver”. Las pérdidas pueden compensarse en ejercicios posteriores, bajo ciertas circunstancias expuestas en la Ley Foral de Impuesto de Sociedades.
 - **Introducción de las compensaciones por actualizaciones 1 y 2.** Puede tener interés calcular el resultado y el estado de flujos de efectivo incluyendo las compensaciones que fueron actualizadas en 2024 y 2025 con la finalidad de conocer la tasa de rentabilidad que incluya la modificación y las pasadas actualizaciones.
3. **Sobre el rechazo de la adjudicataria a incluir el aumento del ingreso estimado en el cálculo de la nueva compensación.**

No es objeto de este informe entrar a valorar la negativa de la adjudicataria a la consideración del ingreso proveniente de los nuevos servicios a la hora de calcular la compensación anual. Sin embargo, es pertinente recordar la necesidad de transferir riesgo operacional al prestador del servicio puesto que de lo contrario el contrato sería, en esencia, un contrato de servicios en lugar de un contrato de concesión.

La sentencia del TJUE de 10 de noviembre de 2022, asunto C-486/21, Sharengo, en base al artículo 5 de la Directiva 2014/23, de título «Definiciones», aclara la referencia al concepto de riesgo operacional al determinar:

[...] La característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador.



La reglamentación de la adjudicación de concesiones mediante normas específicas no estaría justificada si el poder adjudicador o la entidad adjudicadora aliviase al operador económico de cualquier posible pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato.

Al mismo tiempo, hay que aclarar que ciertos regímenes en los que la remuneración procede exclusivamente del poder adjudicador o la entidad adjudicadora pueden considerarse concesiones si la recuperación de las inversiones y costes que hubiera satisfecho el operador para la ejecución de las obras o la prestación de los servicios depende de la demanda o del suministro efectivos de esos bienes o servicios.

[...] Un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapen al control de las partes. Los riesgos vinculados, por ejemplo, a la mala gestión, a los incumplimientos de contrato por parte del operador económico o a situaciones de fuerza mayor, no son determinantes a efectos de la clasificación como concesión, ya que tales riesgos son inherentes a cualquier tipo de contrato, tanto si es un contrato público como si es una concesión. Un riesgo operacional debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro. Debe entenderse por “riesgo de demanda” el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato. Debe entenderse por “riesgo de oferta” el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda. A efectos de la evaluación del riesgo operacional, puede tomarse en consideración, de manera coherente y uniforme, el valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario.

La empresa, cuando realizó su oferta en el proceso de adjudicación, estimó un nivel de ingresos y gastos que les sirvió para acabar adjudicataria del contrato de concesión. El aumento de demanda experimentado los primeros años del servicio jugó en su beneficio, y la nueva compensación, pendiente de aprobar, no busca otra cosa que mantener las condiciones económicas que se acordaron inicialmente.

Por lo tanto, la postura de la Administración al incluir la estimación de los ingresos por el desembolso de los usuarios de la modificación como parte de los flujos de caja e ingresos totales de la contratista, es, a juicio de la OANA, adecuada.



Más allá de las observaciones y recomendaciones emitidas por la OANA en este informe, de acuerdo con la evaluación de la información facilitada en la solicitud y en la documentación del expediente remitida, esta Oficina considera que la aprobación del reequilibrio analizado alteraría la economía del contrato, tal y como se acordó en su inicio, y, por tanto, el equilibrio económico de la concesión podría verse alterado en favor del concesionario. A tenor del incremento del beneficio industrial previsto para esta modificación, se aprecia una reducción en el nivel de transferencia de riesgo operacional existente en la configuración inicial de este contrato, sin que pueda afirmarse que haya dejado de existir.

En atención al punto 6 del artículo 333 de la LCSP, si la Administración o la entidad destinataria del informe se apartara de las recomendaciones contenidas en un informe preceptivo de la Oficina, deberá motivarlo en un informe que se incorporará al expediente del correspondiente contrato y que será objeto de publicación en su perfil de contratante y en el Portal de Contratación de Navarra.

Pamplona a 20 de febrero de 2026

Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

Servicio de investigación, inspección y régimen sancionador.

Juan A. Ortiz Márquez

2026.02.20

13:45:38 +01'00'