



Dictamen 11/2026, de 18 de marzo: Modificación del contrato de concesión del Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla. Zona Tafalla (NAV-002).

Solicitante: Departamento de Cohesión Territorial

Ponente: Inés Olaizola Nogales

Interés: Normativa aplicable: legislación sectorial. Defecto de procedimiento: ausencia de trámite de información pública y del trámite de audiencia.

El presente dictamen tiene como objeto modificación del «contrato de concesión del Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla. Zona Tafalla (NAV-002)». Según el informe de la Directora del Servicio interina de Planificación y Modificación de Transportes, esta modificación consiste en ofertar una mayor disponibilidad de servicios y de plazas, para garantizar una cobertura adecuada de las necesidades de movilidad de la población atendida, así como mejorar la conectividad de las localidades incluidas en el ámbito del contrato, atendiendo a las solicitudes realizadas por ayuntamientos y personas usuarias de adaptar la oferta de servicios y de plazas a la demanda real existente.

En este caso, consta la disconformidad del contratista con los efectos económicos de la modificación contractual, considerando el Consejo que concurre expresa oposición del contratista a la compensación económica derivada de la misma. Por ello, en virtud de la Ley Foral de Contratos Públicos (artículo 143), en la medida en que existe oposición del contratista es preceptiva la emisión del dictamen por el Consejo de Navarra.

En cuanto a la normativa aplicable a la tramitación del procedimiento de modificación es relevante el Informe 2/2023 de la Junta de Contratación Pública de Navarra, que resuelve un conflicto normativo entre la Ley Foral de Contratos Públicos y el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT). Dicho informe destaca que las concesiones de transporte se rigen por el Reglamento (CE) sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera (1370/2007), no por las Directivas de Contratación Pública. Por ello, las normas sobre modificación de contratos de la Ley Foral de Contratos Públicos no resultan aplicables a estas concesiones. En consecuencia, prevalece la normativa sectorial de transporte terrestre, esto es, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y el ROTT para regular estas modificaciones.

También hay que tener en cuenta las Condiciones Particulares del Pliego Regulador del Contrato de Concesión, «auténtica ley del contrato», como afirma la jurisprudencia.

Conforme a esta normativa, la modificación propuesta (que encaja en el supuesto del artículo 91 del ROTT) requiere el procedimiento establecido en el artículo 104.1 del ROTT, el cual exige, antes de modificar el contrato, un trámite de información pública de 15 días y la solicitud de informes al contratista. Respecto al trámite de información pública, no consta que se haya realizado, considerando el Consejo que el realizado en 2022 no es válido porque la modificación propuesta en la actualidad es diferente a la planteada en aquel momento y porque dado el tiempo transcurrido la finalidad pretendida con dicho trámite no se cumple.

Respecto al trámite de audiencia, teniendo en cuenta que la jurisprudencia considera cumplido dicho trámite siempre que no se produzca indefensión material y valorando para ello si el interesado conocía el expediente y tuvo tiempo para alegar, el Consejo estima que no se cumplió dicho trámite. Inicialmente, en octubre de 2025, la modificación fue tratada con la concesionaria, presentando ésta propuestas de costes y de modificación. Posteriormente hubo nuevos contactos entre las partes. El 2 de febrero de 2026, la concesionaria solicitó el expediente que se iba a enviar a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra (OANA). Este le fue remitido el 3 de febrero, con advertencia de que no era definitivo. Sin embargo, no se le comunicó formalmente la apertura del trámite de audiencia. Tampoco se le indicó el plazo para formular alegaciones o aportar pruebas. Además, no dispuso de tiempo efectivo para reaccionar, ya que los informes técnicos se remitieron el mismo día en que se formuló la propuesta de modificación y tampoco se le envió el informe definitivo emitido por la OANA.

Por ello, se concluye que no se cumplió ni el trámite de información pública ni el trámite de audiencia y por tanto la modificación no cumple los requisitos legales del ROTT y la LOTT (información pública y audiencia) y no se ajusta al ordenamiento jurídico.