



Gastos futuros derivados de la
Autovía del Camino,
las zonas regables del
Canal de Navarra y el
Montepío de funcionario





Índice

I. INTRODUCCIÓN	3
II. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES OBJETO DEL INFORME	4
II.1. El Montepío	4
II.2. El «peaje en la sombra».....	5
II.2.1. Autovía del Camino.....	6
II.2.2. Zonas regables del canal de Navarra.....	8
III. OBJETIVO	12
IV. ALCANCE Y METODOLOGÍA	13
V. LIMITACIONES	15
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	16
VI.1. Conclusiones generales.....	16
VI.2. Recomendaciones	17
VII. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES SOBRE LA MATERIA OBJETO DE ESTUDIO	19
VII.1. Sobre el Montepío.....	19
VII.2. Sobre el «peaje en la sombra».....	19
VII.3. Sobre la autovía A-12 (Pamplona-Logroño).....	20
VII.4. Sobre las zonas regables del Canal de Navarra.....	25
VII.5. Sobre el efecto del «peaje en la sombra» en futuros presupuestos.....	29
ANEXOS.....	30
ANEXO I. DISTRIBUCIÓN TEMPORAL COSTE MONTEPÍO GOBIERNO DE NAVARRA.....	31
ANEXO II. DISTRIBUCIÓN ANUAL DEL CANON A ABONAR POR EL GOBIERNO DE NAVARRA*.....	32
OBSERVACIONES AL INFORME PROVISIONAL QUE PRESENTA EL GOBIERNO DE NAVARRA	
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS OBSERVACIONES QUE PRESENTA EL GOBIERNO DE NAVARRA	





INFORME SOBRE GASTOS FUTUROS DERIVADOS DE LA AUTOVÍA DEL CAMINO,
LAS ZONAS REGABLES DEL CANAL DE NAVARRA Y EL MONTEPÍO DE FUNCIONARIOS





I. Introducción

Con fecha 30 de enero de 2006, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, a propuesta del Grupo Parlamentario “Socialistas del Parlamento de Navarra”, acordó solicitar a la Cámara de Comptos de Navarra un informe sobre los compromisos de gastos para ejercicios futuros adquiridos con el Montepío de funcionarios, con la Ley foral de financiación de la Autovía A-12 de Pamplona-Logroño, y con la Ley foral de financiación de las Zonas regables del Canal de Navarra.

De acuerdo con la petición del citado grupo parlamentario, este informe está motivado por *“la reciente aprobación por parte de este Parlamento Foral, de la Ley foral de financiación de las Zonas Regables del Canal de Navarra, ha puesto de manifiesto una cierta alegría por parte del Gobierno de Navarra en acudir a la financiación extrapresupuestaria sin conocer exactamente las consecuencias futuras de dichos actos. La financiación de los Montepíos de Funcionarios, y las financiaciones aprobadas para infraestructuras van a condicionar en el futuro la viabilidad y la capacidad de inversión de los Presupuestos de Navarra, por ello, como Institución especializada, solicitamos el mencionado informe de la Cámara de Comptos de Navarra”*.

Tras diversas comunicaciones entre la Cámara de Comptos de Navarra y el Parlamento, la Mesa del Legislativo Foral acordó, el 3 de abril de 2006, que se incluyera este informe en el programa de trabajo para el año 2007.

El presente informe se estructura en siete epígrafes. Tras la introducción, en el segundo se realiza una breve descripción de las actividades objeto del trabajo y sobre el “peaje en la sombra”. Otros tres epígrafes corresponden al objetivo, alcance y metodología y las limitaciones. El sexto presenta las conclusiones generales y recomendaciones. En el séptimo epígrafe se realizan comentarios y observaciones sobre el montepío, el peaje en la sombra, la autovía y las zonas regables del Canal de Navarra. Se incluyen también dos anexos en los que puede verse la distribución temporal de los gastos futuros.

El trabajo de campo lo ha realizado un equipo compuesto por un auditor y tres técnicos de auditoría en el primer cuatrimestre de este año.

Agradecemos al personal del Gobierno de Navarra, departamentos de Presidencia, Obras Públicas y Agricultura, así como al de las empresas públicas Riegos de Navarra y Riegos del Canal de Navarra la colaboración prestada en la realización de este trabajo.





II. Descripción de las actividades objeto del informe

En este epígrafe efectuamos una breve descripción de las principales características de las actividades objeto del informe.

II.1. El Montepío

La protección social de los funcionarios de las administraciones públicas de Navarra, históricamente, se ha articulado a través de un sistema de Montepíos. En la actualidad existen cinco: Montepío de la Administración de la Comunidad Foral, Montepío General Municipal y los tres montepíos propios de los ayuntamientos de Pamplona, Tudela y Tafalla.

Desde primero de enero de 1992 y de 1994 respectivamente, los nuevos funcionarios que ingresan en la administración de la Comunidad Foral o en las Entidades Locales de Navarra se adscriben al régimen general de la Seguridad Social, por lo que el modelo de montepíos es, desde dicha fecha, un sistema cerrado a extinguir.

La gestión de los dos montepíos generales compete al Gobierno de Navarra.

Los montepíos siguen un modelo de reparto, de forma que los funcionarios contribuyen con una aportación mensual, financiándose las prestaciones con cargo a los presupuestos, sin que exista el equivalente a una cuota patronal.

En desarrollo de la histórica competencia exclusiva de Navarra sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, el régimen de pasivos estaba regulado por una legislación antigua y dispersa, cuyo núcleo es un Acuerdo de marzo de 1931, regulador de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios de la Diputación Foral, y una pluralidad de normas complementarias y actualizadoras.

El sistema de Montepíos no es unitario. En todos ellos se diferencia el estatus de las personas que ingresaron antes de julio de 1973, que gozan de un sistema de quinquenios acumulativos, de aquellos que ingresaron con posterioridad, en que los quinquenios no son acumulativos.

El Gobierno acometió la reforma del sistema presentando sucesivamente dos proyectos de ley foral. El primero se presentó en septiembre de 2000 y el Parlamento lo rechazó, acordando devolverlo al Gobierno. El segundo, del año 2002, se aprobó, el 5 de marzo de 2003, como Ley foral 10/2003, sobre “Régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra”. La Cámara de Comptos elaboró, a petición del Parlamento de Navarra, informes de asesoramiento en los dos casos.

La pretensión última de la ley foral es la integración en el régimen general de la Seguridad Social del personal acogido a la protección social de los dos Montepíos generales. De ahí su carácter transitorio, vigente hasta la conclusión futura de la negociación entre el Gobierno de Navarra y la Seguridad Social, expresamente encomendada por la ley.





El nuevo sistema regulado por la ley foral se configura como opcional para los funcionarios, de modo que se ha añadido un montepío más.

La pretensión de futura integración en la Seguridad Social preside todo su articulado, estableciendo un sistema muy similar al de ese régimen protector público.

Las sucesivas leyes de presupuestos actualizan básicamente el régimen de pensiones establecido.

En definitiva, nos encontramos ante el final de un modelo propio de protección social de los funcionarios navarros, aunque sus prestaciones puedan alargarse durante aproximadamente cien años.

II.2. El «peaje en la sombra»

Antes de analizar los gastos futuros originados por los riegos del canal y la autovía del Camino, es conveniente explicar el sistema de concesión conocido como «peaje en la sombra».

Este es uno de los sistemas de colaboración entre el sector público y el privado para la construcción y explotación de infraestructuras que tiene como uno de sus principales objetivos la obtención de financiación del sector privado.

Su desarrollo se produce, entre otras razones, como consecuencia de las limitaciones impuestas por la Unión Europea al volumen de deuda y déficit de las administraciones públicas.

En síntesis, la administración concede a una empresa la explotación de un servicio durante un periodo de tiempo para lo que ésta se encarga de la construcción de las infraestructuras necesarias. La empresa financia a su cargo la construcción y el mantenimiento durante el periodo de la concesión y recibe una retribución anual de la administración en función del uso que se haga de la misma (vehículos por la autovía, o agua para el riego).

Es decir, el sector público encarga la construcción y mantenimiento de la infraestructura al sector privado y no realiza desembolso con cargo a sus presupuestos hasta su entrada en funcionamiento, en que deberá abonar un canon por su uso que se registrará como gasto en los presupuestos de cada ejercicio. Normalmente este canon puede tener tres componentes: de demanda, en función del uso; de calidad, en función de la disponibilidad de las infraestructuras; de conservación, en función de los gastos de conservación y mantenimiento.

En muchos de los posibles casos, la entidad privada no puede influir en el uso de la infraestructura y, por lo tanto, en los futuros ingresos a obtener, por lo que es lógico que pretenda «garantizarse» unos ingresos mínimos. En sentido contrario, es normal que la administración pública pretenda imponer un máximo al importe a abonar al sector privado, evitando de esta manera unos «excesivos» beneficios.

Estas operaciones se regulan mediante unos pliegos y contratos extensos y complejos con numerosos aspectos a tener en cuenta.





Desde las instituciones europeas se ha procurado evitar que estas nuevas formas de actuar se conviertan en meros sistemas de “ingeniería presupuestaria”, por lo que la consideración de la actividad como pública o privada se determina en función de quién soporta la mayor parte del riesgo.

Los riesgos existentes en el desarrollo de todo el proceso pueden agruparse en tres tipos:

- a) Riesgos derivados de la construcción, como los producidos por retrasos, sobrecostes, deficiencias técnicas, etcétera.
- b) Riesgos de “disponibilidad de las infraestructuras”, como los derivados de la imposibilidad de suministrar el volumen solicitado o de que las infraestructuras se mantengan en los niveles de la calidad precisa por la normativa o por el propio contrato.
- c) Riesgos derivados de la demanda del servicio. Los que se producen en función de la utilización del servicio, cuando esta variación no es imputable a la gestión de la entidad.

La normativa europea ha establecido que, durante el período de concesión, estos activos no se registren en los balances de las administraciones públicas si la entidad privada soporta el riesgo de construcción y, además, uno de los otros dos: el de disponibilidad o el de demanda.

Por el contrario, si la administración soporta el riesgo de construcción o la entidad privada únicamente soporta este riesgo, se registrarán como públicos.

Durante el período de concesión, la consideración de los bienes como públicos obliga a reflejarlos en sus cuentas y, en consecuencia, la parte no pagada se considerará como incremento del déficit público. Si no se consideran como bienes públicos no se incluyen en las cuentas de la Administración pública y, por lo tanto, no incrementan el déficit público. En ambos casos, tras su puesta en funcionamiento, la Administración deberá abonar, con cargo a sus presupuestos, el importe del canon.

Tras esta breve descripción del peaje en sombra vamos a analizar los dos supuestos objeto de análisis, que se han contratado bajo esta modalidad.

11.2.1. Autovía del Camino

En octubre de 2001, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley foral 21/2001, de construcción, explotación y financiación de la Vía de Gran capacidad Pamplona-Logroño.

El presupuesto estimado en ese momento era de 288 millones de euros.

En la exposición de motivos de la ley se señala que:

“La ejecución de una vía de comunicación de estas características puede demorarse en el tiempo si no se arbitran los recursos económicos correspondientes, La situación actual de control





presupuestario del gasto de las Administraciones públicas limita la capacidad para destinar importantes recursos a obras de gran envergadura como es la autovía Pamplona-Estella-Logroño..."

Se asume, por ello, la participación de la iniciativa privada.

El periodo máximo de concesión se cifra en 30 años.

Se elaboró un estudio de viabilidad con la colaboración de una firma privada que sirvió de base para el plan económico del contrato.

La obra se divide en dos fases: Zizur-Estella, 30,3 km., y Estella-Logroño, 32,1 km. La primera fase se subdivide en tres tramos y la segunda en otros dos tramos generales.

A la licitación concurrieron dos ofertas. Una de ellas presentó sus tarifas superiores a las del pliego por lo que fue inadmitida y resultó ganadora la oferta presentada por el grupo formado por:

CORPORACIÓN CAN,	con el 40 por ciento.
FCC, S.A.	40 por ciento.
NEC, S.A.	20 por ciento.

La obra se realiza por las dos últimas en proporción 35-65 respectivamente.

NEC corresponde a una agrupación de varias empresas locales.

El contrato se formalizó el 24 de septiembre de 2002. Según el mismo, el importe de la obra, incluyendo la aportación a la Administración en concepto de expropiaciones y otros gastos complementarios, asciende a 300 millones de euros. La Administración es quien efectúa las expropiaciones, y tras realizarlas se "entregan" a la concesionaria, que paga el importe acordado y lo incorpora como un coste de la obra a recuperar mediante el canon.

Aunque se establecen plazos parciales para las diferentes fases, el definitivo para que la obra esté terminada y puesta en servicio es el 30 de abril de 2007. La terminación real se produjo, con antelación, a finales de 2006. La entrada en funcionamiento de la autovía ha sido gradual conforme se iban acabando los diferentes tramos y la definitiva con la terminación de la obra.

Al terminar las obras, la Administración aprobará el precio final reconocido para el conjunto de las obras y el que debe considerarse para satisfacer el canon de demanda.

Con el contrato se aprueba el plan financiero de la concesión que rige tanto el contrato como el contenido de los instrumentos de financiación.

Así, se regulan, entre otras, las siguientes cuestiones:

- a) La proporción entre fondos propios y ajenos para la financiación de las obras.
- b) La duración del contrato, que se establece entre 15 y 30 años, en función de la liquidación de las obligaciones del concesionario respecto a los recursos ajenos utilizados en su financiación.
- c) El porcentaje de los ingresos por canon que debe nutrir la "cuenta especial de depósito" que se utilizará para devolver la financiación ajena.





d) El importe de las tarifas para vehículos ligeros y pesados, que, en función de su número, tiene tres tramos: en el primero se abona la tarifa total; en el segundo se produce un descuento del 50 por ciento; y en el tercero el descuento es del 90 por ciento.

e) La actualización de las tarifas, que se referirá a los diferentes IPC anuales.

La previsión de pagos, establecida en el año 2002 por el Gobierno de Navarra al aprobar el expediente de contratación e iniciar la fase de adjudicación, en concepto de canon entre los años 2007 y 2032, ascendía, en euros constantes, a 516 millones, equivalentes a 894 millones en euros corrientes. Estos importes corresponden, básicamente, a los pagos por la construcción, mantenimiento, financiación y beneficio de la empresa adjudicataria.

A la vista de estos datos, puede concluirse que los gastos futuros derivados de esta adjudicación están influenciados por:

- El importe final reconocido de las obras.
- La variación en las tasas de interés de la financiación.
- La evolución de los IPC anuales.
- La variación que se produzca en el tráfico por la autovía.
- El plazo variable de la concesión, que puede oscilar entre 15 y 30 años, ya que se produce su finalización al amortizarse los préstamos obtenidos.

En el transcurso de la ejecución se han tramitado las modificaciones en las que, entre otras cuestiones, se han aprobado nuevas actuaciones, se han reconocido 19,9 millones de euros como compensación por la aceleración de la puesta en servicio de la autovía y se acepta la revisión de precios a los efectos del cálculo de las tarifas.

11.2.2. Zonas regables del canal de Navarra

La Ley foral 12/2005, de 22 de noviembre, de construcción y explotación de las infraestructuras de interés general de la zona regable del Canal de Navarra en su exposición de motivos señala:

“La experiencia deducida durante el tiempo de vigencia de estas leyes (Ley 18/94, de Reforma de las infraestructuras agrarias y Ley 1/2002, de Infraestructuras agrícolas) y las sensibles esperanzas que se depositan en los importantes efectos socioeconómicos derivados de la transformación de la zona regable del Canal de Navarra, aconsejan incrementar el ritmo e intensidad en la realización de las necesarias obras y su ajuste al ritmo de ejecución del Canal de Navarra. Para ello resulta conveniente acudir a la colaboración de la iniciativa privada que hoy presenta un instrumento primigenio como es el contrato de concesión de obras públicas ...

Igualmente parece oportuno utilizar este contrato en tanto que, sin desmerecer el adecuado control público de toda la operación, se transfiere el riesgo de construcción y explotación al concesionario y se mejora la eficiencia presupuestaria, cumpliéndose de esta manera con los criterios y normas del Sistema Europeo de Cuentas y de la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat).”

Esta ley foral regula el régimen jurídico de esta actuación, las relaciones entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la sociedad pública Riegos del Canal de Navarra, S.A., el contrato de concesión de la obra pública, la entrega de las infraestructuras y las ocupaciones y servidumbres necesarias para ejecutar las obras...





La ley foral establece que será la sociedad pública Riegos del Canal de Navarra, S.A. la concedente de la obra.”

El periodo máximo de la concesión se establece en 30 años, siendo cinco años los previstos para la construcción total de las infraestructuras.

Serán exigibles las aportaciones de carácter económico que a los particulares (las comunidades de regantes) y para las obras de interés general impone la ley 1/2002, de infraestructuras agrícolas. Estas aportaciones se realizarán a Riegos del Canal de Navarra, S.A. y se ingresarán en una cuenta de esta sociedad.

El concesionario, de acuerdo con el artículo 4.5 de la citada ley, asume el riesgo de construcción, el de demanda de la zona regable y el de disponibilidad de la infraestructura en adecuadas condiciones de uso. El riesgo de disponibilidad estará vinculado con la calidad en la gestión de la obra pública y con la correcta gestión de la demanda de agua de riego.

La zona regable se extiende desde Valdizarbe hasta Ablitas, aproximadamente 177 km, divididos en dos fases: la primera hasta el río Aragón y la segunda desde éste hasta Ablitas.

Se ha iniciado la primera fase, que se subdivide en 15 sectores. El primero, Valdizarbe, y una parte del sector diez los ha construido la Administración y se entregan a la concesionaria para su explotación conjunta con el resto.

En total, se prevé regar 53.000 hectáreas, que se encuentran repartidas a partes iguales en cada fase.

De acuerdo con los datos de la memoria económica que acompaña al proyecto de ley foral de construcción y explotación, para la primera fase, 23.610 Has, se prevé una inversión de 181,6 millones de euros (incluida la parte realizada por la Administración).

Según las previsiones del estudio económico incluido en el estudio de viabilidad, los pagos previstos por el Gobierno de Navarra correspondientes únicamente al canon de demanda y al de calidad ascienden a 218 y 508 millones, respectivamente; lo que hace un total en euros corrientes, en el periodo 2006-2036, de 726 millones. Es decir, que un 30 por ciento corresponderá al canon de demanda y un 70 por ciento al de calidad.

El contrato se firmó en septiembre de 2006 con la sociedad concesionaria del Canal de Navarra S.A, que está formada por las siguientes empresas:

Empresa	Participación en capital
Acciona, S.A.	35
Corporación CAN	35
Isolux Corsán concesiones, S.L.	10
Befosa S.A.U.	10
Obras Especiales de Navarra, S.A.	3,33
Arian S.-A.	3,34
Urbanizaciones Iruña, S.A.	3,33
Total	100





Se incluye el plan financiero en el que se regula, entre otras cuestiones, la proporción entre fondos propios y ajenos del concesionario y la relación entre los cánones de demanda y calidad.

No existirá revisión de precios al tenerse en cuenta el transcurso del tiempo y los efectos del IPC en la configuración de los cánones.

La tarifa que el Gobierno de Navarra abonará en concepto de canon de demanda en función del consumo de agua tiene unas correcciones, según su volumen, y a partir de 6.333 m³/ha no paga nada.

El precio final reconocido de las obras e instalaciones no reconocerá incremento de precio para los casos de modificaciones del proyecto de construcción motivadas por defectos o insuficiencias del mismo y que supongan un mayor coste.

En resumen, la financiación de todo el conjunto se realiza de la siguiente manera:

- Los proyectos, estudios y cuestiones generales de la concentración parcelaria se subvencionan por el Gobierno de Navarra al cien por cien, de conformidad con la normativa sobre concentración parcelaria.
- Las obras de concentración parcelaria se incorporan al proyecto general y se financian de conformidad con la normativa general.
- El Gobierno de Navarra soporta el 100 por cien de las obras propias de la concentración (caminos, drenajes, etcétera) y el 85 por ciento de las de interés general (sistemas de riego). Estos dos conceptos los hará efectivos mediante el canon (peaje en sombra).
- Los propietarios deberán soportar los gastos derivados de la puesta en riego de sus parcelas, aunque el Gobierno de Navarra les podrá subvencionar, en función de sus características, de conformidad con la normativa sobre inversiones agrarias, por las obras que éstos deben realizar dentro de sus parcelas.
- Los propietarios deben abonar por anticipado al Gobierno de Navarra (o a la empresa pública que éste designe) el 15 por ciento que le corresponde por las obras de interés general de distribución.
- El propietario deberá pagar además los siguientes conceptos:
 - a) Un canon a la adjudicataria por el gasto de explotación y mantenimiento.
 - b) Un canon por la utilización del Canal de Navarra.
 - c) Un canon por la utilización del embalse de Itoiz.

Estos pagos se realizarán en función del agua consumida, excepto el primero que se paga por hectárea.





La empresa adjudicataria presentó una oferta con una considerable baja sobre la base para la licitación, como puede verse en el cuadro siguiente:

En millones de euros corrientes

	Base	Oferta	Variación %
Canon Demanda periodo 06-36	218	229	+ 5
Canon Calidad periodo 06-36	508	230	- 55
Total	726	459	- 37

En resumen: la construcción y explotación de la Autovía del Camino y de las Zonas regables del Canal de Navarra se realizan mediante la colaboración entre la Administración y la iniciativa privada, a través de un contrato de concesión que se paga durante varios años mediante un canon, el denominado “peaje en la sombra”. Sin embargo, presentan características particulares. Así, mientras en las zonas regables el plazo de la concesión es fijo, en la autovía es variable; en el caso de los riegos es mucho mayor el peso que tiene en el canon total el de calidad; existe, en principio, un mayor riesgo en el canon de demanda de las zonas regables derivado de la posible variabilidad del consumo de agua, como consecuencia de las decisiones sobre cultivos de los diversos usuarios.



III. Objetivo

De acuerdo con la Ley foral 10/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha realizado este informe para dar respuesta a la petición parlamentaria sobre los compromisos de gastos para ejercicios futuros adquiridos con el Montepío de funcionarios, con la Ley foral de financiación de la Autovía A-12 de Pamplona-Logroño, y con la Ley foral de financiación de las Zonas regables del Canal de Navarra.

Constituye, por lo tanto, el objetivo principal cuantificar el volumen de los compromisos adquiridos por el Gobierno de Navarra y analizar su repercusión futura en los Presupuestos Generales de Navarra.

Al realizarse las dos infraestructuras bajo la modalidad denominada “peaje en la sombra” se realiza también una descripción y análisis de esta modalidad de colaboración entre la Administración y el sector privado.



IV. Alcance y metodología

Para la realización del presente trabajo se ha analizado la siguiente documentación:

a) Para el Montepío.

Se han utilizado los informes¹ sobre el tema elaborados por la Cámara de Comptos de Navarra, así como la documentación soporte de los mismos. Igualmente se ha analizado la ejecución presupuestaria de los últimos ejercicios. A la vista de la información disponible, en abril de 2007 se envió un escrito al Parlamento indicando las posibilidades existentes para efectuar el trabajo sobre el Montepío y nuestro parecer sobre las mismas. Entre estas posibilidades, una de ellas requería la realización nuevamente de estudios actuariales con colaboración externa. Así en concreto se concluía señalando que *“esta Cámara de Comptos de Navarra considera, en relación con el trabajo solicitado, que lo más adecuado es centrar el trabajo en los compromisos futuros necesarios para la financiación de la Autovía A-12 y las zonas regables del Canal de Navarra y, salvo que ese Parlamento entienda más conveniente otra cosa, aprovechar los datos generales de los anteriores informes sobre los Montepíos, ya que no consideramos eficiente el gasto a realizar ni el tiempo a invertir con los resultados a obtener. Aunque los datos relativos al Montepío tendrán las limitaciones señaladas en esta nota, consideramos que este tratamiento del informe es el más adecuado en la actual situación. Es su caso, siempre cabe la posibilidad de ampliarlo en el futuro”*.

El Parlamento contestó dándose por enterado de la propuesta.

b) Para la Autovía A-12.

Se ha utilizado la información de anteriores trabajos y se ha revisado la que hace referencia a la petición realizada por el Parlamento. Nos hemos centrado principalmente en los aspectos económicos y se ha analizado toda la información precisa para su comprensión, de acuerdo con los objetivos del informe.

c) Para las zonas Regables del Canal.

Se ha trabajado sobre la información del expediente que hace referencia a los aspectos económicos y, como en el caso de la autovía, se ha analizado la información precisa para su comprensión.

Ni en el caso de autovía ni en el de las zonas regables se ha efectuado una revisión completa de los expedientes, por lo que no se analizan otros aspectos como adjudicaciones, sistemas de medición del tráfico o del agua, etcétera, aunque sí las modificaciones de la autovía por su incidencia en el importe del canon.

¹ Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, número 62, de 6 de junio de 2001.
Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, número 13, de 19 de febrero de 2003.





Asimismo se han analizado una serie de informes, estudios y artículos sobre la colaboración de la iniciativa privada con el sector público, referidos principalmente al denominado “peaje en la sombra”.

El trabajo se ha desarrollado de acuerdo con el manual de trabajo de la Cámara de Comptos y aplicando todas aquellas pruebas que hemos considerado necesarias de acuerdo con las circunstancias. Se ha contado con la colaboración de los servicios administrativos, informáticos y jurídicos de la Cámara de Comptos de Navarra.

El informe contiene los comentarios y recomendaciones que estimamos necesarias para la mejora de la gestión de la Administración Foral.



V. Limitaciones

El presente trabajo presenta las limitaciones que se indican a continuación:

- a) De acuerdo con el escrito dirigido al Parlamento no se han efectuado estudios actuariales actualizados, por lo que en nuestro trabajo hemos utilizado los anteriormente existentes cuyo objeto no era exactamente el de esta petición. Además, en el tiempo transcurrido se han producido cambios normativos que afectan al Montepío. Estas circunstancias no permiten disponer de datos actualizados, aunque entendemos que los existentes son suficientes para soportar las conclusiones que se presentan en el informe.
- b) Aunque la obra de la Autovía se ha terminado, quedan pendientes de aprobar los precios finales reconocidos y el gasto comprometido está sujeto a diversas variables como tráfico, evolución de los intereses, evolución de los IPC, que junto al periodo variable de la concesión, impiden concretar un importe exacto.
- c) Las obras de los riegos se encuentran en su primer año de construcción por lo que no se conocen los importes de la obra y el desconocimiento es total sobre cultivos y consumos de agua reales, lo que impide también cuantificar el importe exacto.
- d) Todos los cálculos realizados se basan en hipótesis sobre la evolución de determinadas variables como el tráfico de la autovía, el volumen de agua para el riego, los IPCs, la tasa de interés de los préstamos, etcétera. Por ello, los cálculos pueden servir para hacer comparaciones entre diferentes hipótesis, pero no para establecer su valor exacto. No obstante, en las conclusiones del informe se ofrecen las estimaciones que se derivan del trabajo realizado.



VI. Conclusiones y recomendaciones

Presentamos a continuación las principales conclusiones que se deducen del trabajo realizado, teniendo en cuenta su alcance y las limitaciones señaladas en este informe, así como las recomendaciones que se derivan de nuestra actuación.

VI.1. Conclusiones generales

- Con carácter general, considerando las limitaciones existentes y las características de las diferentes operaciones no es posible señalar una cifra global que recoja el importe exacto de los gastos futuros en los que se va a incurrir como consecuencia del Montepío de los funcionarios, de la construcción y explotación de la autovía A-12 y de la construcción y explotación de las zonas regables del Canal de Navarra. No obstante, en las siguientes conclusiones se efectúan diversas aproximaciones a los importes que se pueden derivar de estas actuaciones.

- Los estudios disponibles sobre los gastos del montepío se realizaron con fines diferentes al objeto concreto del presente informe y presentaban un variado conjunto de hipótesis con una variación entre las extremas superior al 60 por ciento. Esta diferencia entre los valores derivados de las distintas hipótesis y la incidencia que pueden presentar los cambios normativos hace que los datos deban tomarse como una estimación aproximada. De acuerdo con estos cálculos, el importe de los gastos futuros derivados del Montepío del Gobierno de Navarra ascendería a 4.329 millones de euros corrientes con una distribución de sus efectos a lo largo de más de 100 años, como se presenta en el anexo I del presente informe.

- Respecto a las dos infraestructuras financiadas mediante el denominado “peaje en la sombra”, las estimaciones que pueden efectuarse con los datos actuales y teniendo presentes las limitaciones señaladas en el informe suponen unos importes a abonar por el Gobierno de Navarra en concepto de canon de:

a) Autovía. 1.157,6 millones de euros corrientes para un período de 25 años, establecido en el plan financiero.

b) Riegos. 459,4 millones de euros corrientes para un período de 30 años.

En el anexo se presenta la distribución de estos importes por años.

- Con los datos actualmente disponibles, el efecto de los cánones de la Autovía y de las zonas regables del Canal de Navarra puede estimarse de media en aproximadamente un 15 por ciento de los gastos ejecutados del capítulo dos de los presupuestos. Es decir, en el año 2006 hubiera supuesto incrementar ese capítulo en aproximadamente 50 millones de euros. El cálculo se realiza sobre el capítulo 2 por considerarlo más representativo, aunque hay que señalar que el canon de los regadíos se registra en el capítulo 4 (transferencias), al haberse creado la empresa pública Riegos del Canal de Navarra para su gestión.

- En razón del interés público que se deriva del adelanto de la puesta en servicio de la autovía y teniendo en cuenta, tanto los costes por la aceleración de la obra para adelantar su puesta en servicio, como los incrementos de plazo derivados de los





aumentos de obra aprobados por la Administración en el desarrollo del contrato, se aprueba una modificación que reconoce, según las estimaciones presentadas por la empresa, un mayor valor de 19,9 millones de euros y el inicio del cobro del canon a partir del 1 de enero de 2007, una fecha intermedia entre la puesta en servicio y la prevista para terminar las obras.

Este tipo de compensación no está prevista en el pliego. Consideramos que se debería haber optado por cumplir lo previsto en el pliego en relación con la fecha de inicio del cobro del canon (comenzar a pagar el primer día del mes siguiente a la puesta en servicio de la autovía) y, en su caso, reconocer los gastos efectivamente justificados como mayores gastos sobre lo previsto por la aceleración de la obra para adelantar su puesta en servicio.

El efecto de esta modificación sobre el canon asciende a 36,1 millones de euros corrientes en 25 años.

- El Gobierno de Navarra, asumiendo la solicitud de la empresa concesionaria, interpreta que los pliegos son contradictorios al señalar que la revisión de precios se tendrá en cuenta para establecer el valor de la inversión y no para el cálculo de la tarifa del canon. Por ello ha aprobado una modificación para reconocer la revisión a efectos del cálculo de las tarifas.

En nuestra opinión, el pliego es coherente al excluir la revisión de precios para el cálculo del canon, ya que los efectos de la variación de precios se corrigen con la actualización de las tarifas originales del año 2002 en función de los IPC y con la propia estimación de costes que el licitador tenía que recoger en su oferta.

Consideramos, por lo tanto, que se está incrementando el efecto de la revisión de precios en las tarifas a pagar, que estaba previsto con su actualización.

El importe provisional de la revisión de precios asciende a 35,6 millones y su efecto en el canon de demanda asciende a 76,1 millones de euros corrientes en 25 años.

- La oferta ganadora en la licitación de la concesión de las zonas regables del Canal de Navarra presenta una rebaja del canon a abonar por el Gobierno de Navarra del 37 por ciento sobre el importe de la licitación, es decir 267 millones de euros.

VI.2. Recomendaciones

Como consecuencia de nuestro trabajo, recomendamos:

- *Analizar los efectos de las modificaciones referidas a la revisión de precios y al adelanto de la puesta en servicio de la Autovía A-12 y, en su caso, adoptar las medidas pertinentes. En todo caso, para posibles licitaciones similares futuras, los pliegos deben contemplar expresamente las posibles indemnizaciones a abonar.*
- *Completar los expedientes con estudios económicos, que deben ser previos a la aprobación de cualquier acuerdo que altere las condiciones de los contratos de concesión y más cuando, como en el caso de los peajes en la sombra, se trata de*





sistemas nuevos sobre los que no existe experiencia previa y suponen un importante valor económico.

- *Si no se produce la integración en el sistema de la Seguridad Social y teniendo presentes las posibles alteraciones que puedan producirse en la legislación del Montepío a lo largo del tiempo, la Administración puede analizar si financieramente es conveniente adoptar alguna medida que le permita contar con una distribución de la carga del montepío más homogénea en el tiempo.*

- *Tener en cuenta los efectos económicos de estos instrumentos de financiación que, aunque no tienen la consideración jurídica de los gastos plurianuales, se asimilan a éstos para los que la Ley foral de la Hacienda Pública de Navarra señala como límite global que los compromisos de carácter plurianual no pueden superar los siguientes porcentajes, por cada capítulo económico, referidos al presupuesto inicial:*

En el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por ciento.

En el segundo ejercicio, el 60 por ciento.

En el tercer ejercicio, el 50 por ciento.

En el cuarto ejercicio y siguientes, el 30 por ciento.

Porcentajes que también se aplicarán cuando, como en los casos aquí analizados, los gastos hayan sido autorizados por la ley para mayor número de anualidades y no se señala en dicha ley porcentajes máximos.



VII. Comentarios y observaciones sobre la materia objeto de estudio

En este epígrafe, efectuamos una serie de comentarios, observaciones y, en su caso, conclusiones que amplían la información anterior y favorecen la comprensión del informe y de las conclusiones generales presentadas en el epígrafe anterior.

VII.1. Sobre el Montepío

- El montepío constituye el instrumento a través del cual la Diputación Foral de Navarra estableció el sistema de protección social de sus funcionarios. Su origen se remonta a los años treinta del siglo pasado y, a partir del año 1992, ya no recibe nuevas incorporaciones, por lo que puede considerarse que constituye un sistema cerrado a extinguir. No obstante, hay que precisar que sus efectos se extenderán todavía durante más de cien años.
- La aprobación de la Ley foral 10/2003, sobre “Régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra”, ha establecido en la práctica un doble montepío, al permitir a sus beneficiarios mantenerse en el sistema hasta entonces vigente u optar por el nuevo modelo derivado de esta ley.
- Las modificaciones que establece esta ley intentan asimilar los efectos del montepío a los que se derivan del sistema general de la Seguridad Social, ya que la pretensión última es la futura integración en la Seguridad Social, como se deduce del mismo título de la ley. “Régimen transitorio...”
- Como puede verse en el anexo I, el gasto neto del montepío es creciente hasta el año 2032, que puede superar en aproximadamente 2,5 veces los importes actuales de gasto. En esa fecha se habrá alcanzado la mitad del gasto total y para el año 2050 más del 85 por ciento. En treinta años (2020-2050) se concentran las dos terceras partes del gasto.

VII.2. Sobre el «peaje en la sombra»

- Con los modelos de concesión de servicios se consigue financiar la construcción y explotación de infraestructuras mediante el pago de un canon. De esta manera, se consigue diferir el pago sin necesidad de emitir deuda y, además, se transfiere parte del riesgo a la iniciativa privada.
- La no consideración de la infraestructura como pública y el diferimiento en el pago, en principio, “puede permitir ampliar la capacidad de inversión” de las administraciones.
- Con independencia del cumplimiento de las normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) en relación con la consolidación o no de la deuda y de la manera de su contabilización, es evidente que se trata de infraestructuras que se dedican al uso público, cuya obtención formal puede demorarse en el tiempo, y que se adque-





ren unos compromisos de pago que deben considerarse a la hora de analizar la situación económica de la administración correspondiente.

- Desde el punto de vista presupuestario no se ha regulado la manera de contabilizar estas operaciones.

VII.3. Sobre la autovía A-12 (Pamplona-Logroño)

- En marzo de 2002 se autoriza la celebración del contrato con un presupuesto (para la obra), IVA incluido, de 300,2 millones de euros. Este presupuesto se desglosa en 279,2 millones de euros de coste de las obras y 21 millones de asistencia, expropiaciones y otras actuaciones. Además se estima un coste de la explotación de la autovía durante la concesión de 73,3 millones de euros para treinta años.
- El contrato se firma en septiembre de 2002 por un importe (para la obra) de 300,2 millones. Abarca la confección de los proyectos de construcción, la construcción de la autovía y obras asociadas, la implantación del sistema de medición y aforo de tráfico y la explotación y conservación de la autovía.
- El plazo de concesión es de 30 años, aunque puede reducirse hasta un mínimo de 15, en función del Plan Financiero que se incorpora al contrato.
- El plan financiero se considerará implantado en la fecha en la cual la totalidad de los contratos relevantes previstos hayan sido firmados. Estos contratos hacen referencia básicamente a los diferentes préstamos obtenidos para financiar la construcción. El cumplimiento de dichos contratos constituye una obligación del propio contrato de concesión.
- La Administración, una vez haya efectuado la aprobación definitiva de todos los proyectos de construcción, procederá a establecer el presupuesto de ejecución por contrata del conjunto de los proyectos de construcción (PCA).
- En ningún caso el PCA podrá exceder el presupuesto de construcción total que figure en el contrato de concesión, según lo ofertado por el adjudicatario.
- Una vez concluidas la totalidad de las obras de la Autovía, la Administración aprobará el precio final reconocido para el conjunto de las obras (excluida la revisión de precios). Se procederá a la adecuación del plan financiero, de forma que el presupuesto de las obras a realizar en la fase de construcción establecido en este contrato sea sustituido por el importe del precio final reconocido para el conjunto de las obras (IVA no incluido). Este precio tendrá reflejo en el canon de demanda a abonar por la Administración, así como en la determinación del importe definitivo de la financiación ajena.

En el plan financiero quedará establecida la vinculación entre la liquidación de todas las obligaciones del concesionario referentes a los recursos ajenos que configuran el plan financiero y la fecha de conclusión del plazo concesional.





El concesionario se compromete a abonar en una Cuenta Especial de Depósito el 50 por ciento de los ingresos percibidos por Canon de Demanda (IVA no incluido), así como un importe equivalente al IVA de los citados ingresos.

Si concluidas todas las obligaciones derivadas de la financiación con recursos ajenos existiera saldo en la cuenta especial de depósito, éste deberá ser transferido al Gobierno de Navarra en concepto de exceso de canon cobrado.

➤ En euros del año 2002, las tarifas máximas del pliego, que coinciden con las presentadas en la oferta ganadora, a pagar por vehículo/kilómetro/año son las siguientes:

Vehículo	Sin IVA	Con IVA
Ligero	0,0655	0,0760
Pesado	0,0884	0,1026

El importe definitivo del precio de las tarifas a aplicar queda sujeto a la revisión del precio final reconocido del conjunto de las obras aprobado por la Administración.

A partir del 1 de enero de 2004 las tarifas se actualizan en función del IPC, teniendo en cuenta su variación desde septiembre de 2002.

➤ El canon presenta las siguientes correcciones, vehículos/km/año:

Ligeros	Pesados	
Hasta 345.000.000	Hasta 45.000.000	Sin corrección
De 345.000.001 a 380.000.000	De 45.000.001 a 60.000.000	50% del importe correspondiente a este tramo
Más de 380.000.000	Más de 60.000.000	90% del importe correspondiente a este tramo

➤ Para la aplicación de la tarifa unitaria se atenderá al precio final reconocido del conjunto de las obras (excluida la revisión de precios). El precio final se comparará con el precio de ejecución por contrata del conjunto de los proyectos de construcción aprobados por la Administración (PCA).

Por cada punto porcentual de incremento o decremento del precio final, respecto del precio del conjunto de los proyectos de construcción aprobados por la Administración, la tarifa unitaria base se incrementará o disminuirá en un 0,7 por ciento.

➤ La Administración gestionará las actividades correspondientes a expropiaciones, dirección de obra y control de calidad externo y actuaciones complementarias. En concepto de retribución por su desarrollo, la Administración girará al concesionario 21.000.000 euros y no practicará liquidación final por estos conceptos, siendo por su cuenta el saldo que se produzca. Esta cantidad deberá ser considerada por el concesionario como un coste interno del contrato.





➤ Se han aprobado dos modificaciones al contrato firmado: una de enero de 2004 y la otra en abril de 2005, que también recogen y concretan determinados aspectos del contrato. De estas modificaciones resaltamos como aspectos más significativos:

a) Especifica como precio final reconocido del conjunto de las obras el resultante del de cada una de las obras más 21.000.000 euros por las expropiaciones y otros conceptos.

b) Concreta que para la determinación de la tarifa unitaria se comparará el coste final con el precio de adjudicación, es decir, con 300,2 millones de euros.

c) Se elimina la exclusión de la revisión de precios para el cálculo del precio final reconocido que se debe considerar para el establecimiento de las tarifas.

d) Se incorporan nuevas actuaciones por 7.000.000 y un incremento de 19.980.000 euros por la reducción del plazo de puesta en servicio de la autovía.

e) El cálculo del presupuesto final reconocido para el conjunto de la obra (PFCOR) queda de la siguiente manera:

	(en millones de euros)
∑ Presupuesto de cada una de las obras	302,9
Nuevas actuaciones	7,0
Expropiaciones y otros	21,0
Reducción de plazo	19,9
Revisión de precios provisional	35,6

f) Incorpora nuevas labores de mantenimiento a cargo de la concesionaria con la siguiente repercusión en tarifas: vehículos ligeros, 0,00486 y vehículos pesados, 0,00656.

g) Actualiza el plan financiero fijándolo en veinticinco años, aunque todavía en marzo de 2007 estaba pendiente de aprobación e incorporación al contrato. Según la memoria presentada, los principales indicadores de este plan son:

Importe a financiar	393,7 millones
Recursos propios	80,7 millones (20,5 %)
Capital social	48,4 millones (60 %)
Deuda subordinada	32,3 millones (40%)
Recursos ajenos	313,0 millones (79,5%)

El importe a financiar corresponde al coste de las obras, el de las expropiaciones, la revisión de precios y otros gastos de la empresa concesionaria.



➤ A continuación presentamos un esquema con los principales datos económicos de la inversión realizada (en millones de euros).

Concepto	Adjudicación	Tras aprobación de proyectos	Liquidación provisional (1)
Obra	279,2	302,9	302,9
Expropiaciones	21	21	21
Total	300,2	323,9	323,9
Modificaciones:			
Por incremento de obra	7	7	6,9
Por aceleración de obra	19,9	19,9	19,9
Revisión de precios	—	—	35,6
Total con modificaciones	327,1	350,8	386,3

(1) En el periodo de realización de este informe no se había realizado la definitiva, para lo que hay que considerar todavía alguna obra.

➤ De acuerdo con las bases y las modificaciones aprobadas, las tarifas se actualizan, para 2007, teniendo en cuenta las siguientes cuestiones:

a) En el valor de la obra se consideran las dos modificaciones (mayor obra y aceleración obra) y la revisión de precios, obteniéndose el precio final reconocido de 386,3 millones.

b) La base sobre la que se actualiza es el importe de adjudicación (300,2 millones).

c) Se compara el importe de adjudicación con el precio final obteniéndose el porcentaje de desviación que sirve para realizar el ajuste de las tarifas iniciales.

d) La tarifa inicial se indexa en función de los IPC computados desde septiembre de 2002.

e) El importe considerado de la obra es todavía provisional, al no haberse aprobado el definitivo.

f) La tarifa extraordinaria de conservación y mantenimiento solo se actualiza por el efecto del IPC.

Todos estos aspectos hacen que las tarifas pasen a ser las siguientes:

	2002	2003	2007	
Tarifa normal			Oficial	Ajustada
Ligeros	0,0655		0,0898	0,0801
Pesados	0,0884		0,1210	0,1078
Tarifa extraordinaria				
Ligeros		0,00486	0,00555	0,00555
Pesados		0,00656	0,00748	0,00748

La columna oficial refleja el importe actualizado de la tarifa de conformidad con los acuerdos adoptados por el Gobierno de Navarra.

La columna ajustada refleja el importe actualizado de la tarifa calculado por la Cámara de Comptos, sin considerar la revisión de precios ni el efecto del importe reconocido por el adelanto en la puesta en servicio.





Conclusiones:

- A la fecha de elaboración de este informe no se habían aprobado los importes definitivos de las obras y, por lo tanto, no se conocían exactamente los importes definitivos de las tarifas.
- Las modificaciones aprobadas en el contrato de concesión de la Autovía A-12, relativas a la inclusión de la revisión oficial de precios, por importe de 35 millones de euros, y al reconocimiento de otros cerca de 20 millones de euros como compensación por adelanto de la puesta en servicio de las obras de la Autovía, se han incluido en el coste final de las obras que sirve de referencia para el cálculo de las tarifas definitivas.

En el caso de la revisión oficial de precios, su cómputo a efectos de la fijación de las tarifas definitivas, estaba expresamente excluido en diversas cláusulas del PCAP regulador de esta contratación que, para hacer frente a la depreciación que origina el paso del tiempo, establece la exigencia al concesionario de la inclusión de una estimación de revisión de precios en el plan financiero que acompaña a su oferta, así como la actualización de las tarifas con el IPC nacional interanual aplicado desde la fecha de firma del contrato, en septiembre de 2002. Reconocer, a instancias del concesionario, la revisión oficial de precios supone computar de nuevo este concepto y, por lo tanto, incrementar su efecto en las tarifas a pagar.

El abono de una cantidad cercana a los 20 millones de euros como compensación por el adelanto de la puesta en servicio de la obra, que no estaba prevista en el PCAP regulador de esta contratación, supone incluir un concepto compensatorio al contratista no previsto inicialmente. Lo que sí contemplaba el PCAP expresamente es la posibilidad de que el canon de demanda comenzara a percibirse por el contratista el primer día del mes siguiente a la puesta en servicio de la totalidad de la Autovía. Consideramos que se debería haber optado por cumplir lo previsto en el pliego en relación con la fecha de inicio de revisión del canon y, en su caso, reconocer los gastos efectivamente justificados como mayor gasto sobre lo previsto por la aceleración de la obra para adelantar su puesta en servicio.

Según los cálculos efectuados por la Cámara de Comptos, con la previsión más optimista de tráfico y adelantando el inicio del abono del canon a la fecha de puesta en servicio de la autovía, estas dos modificaciones repercuten en el canon a abonar por el Gobierno de Navarra en una cuantía aproximada de 112,2 millones de euros corrientes, para un periodo de concesión estimado de 25 años, lo que supone un incremento respecto a las condiciones de licitación del 10,7 por ciento.





- Como consecuencia de estas modificaciones la inversión presenta la siguiente evolución (en millones de euros):

Concepto	Adjudicación	Liquidación Provisional *	
	€ 2002	€ 2002	€ corrientes
Obras	279,2	329,6	329,9
Expropiaciones y dirección de obra	21,0	21,0	21,0
Conservación (previsión)	73,3	57,9	93,2
Conservación extraordinaria	—	40,7	65,7
Revisión precios (previsión)	—	—	35,6
Total	373,5	449,6	545,6

* Datos provisionales. Pendiente de realizar la liquidación definitiva.

- El valor del canon de demanda, de acuerdo con las hipótesis de las que se ha partido en relación con el tráfico, presenta los siguientes valores (en millones de euros), según las modificaciones efectuadas:

	Adjudicación 30 años	Liquidación Provisional 25 años	
	€ 2002	€ 2002	€ corrientes
Canon	515,8	723,7	1.157,6

El cálculo del valor del canon según la adjudicación, estimado para treinta años, no contempla las modificaciones, ni la revisión de precios y parte de una valoración de la conservación. En los otros casos, calculados para veinticinco años, se tienen en cuenta las revisiones de precios, las modificaciones de obra, así como el canon extra de conservación.

En euros constantes del año 2002, esto supone que un incremento de la inversión en la obra y el mantenimiento del 20 por ciento, al pasar de 373,5 a 449,6 millones de euros, representa un incremento del canon del 40 por ciento, al ascender de 515,8 a 723,7 millones de euros con una reducción de cinco años.

- También en euros constantes, la relación entre el valor del canon de demanda y el de la inversión y la conservación y mantenimiento pasa de 1,38 (515,8 sobre 373,5 millones) a 1,61 (723,7 sobre 449,6 millones) entre la adjudicación y lo aprobado con la liquidación provisional.

VII.4. Sobre las zonas regables del Canal de Navarra

➤ El embalse de Itoiz lo ha realizado el Estado a través de la Confederación Hidrográfica del Ebro, las expropiaciones tanto del embalse como para la construcción de nuevas carreteras derivadas de su implantación las ha construido y financiado el Gobierno de Navarra. El Canal de Navarra se financia en un 50 por ciento por el Estado y el Gobierno de Navarra (mediante aportaciones al capital social en proporción 60 por ciento y 40 respectivamente) y el otro 50 por ciento por los usuarios hidroeléctricos, de abastecimiento urbano, de abastecimiento industrial y del regadío. Con la construcción de estas infraestructuras se consigue transformar en regadío tierras de secano y consolidar regadíos existentes. De esta transformación se encarga el Gobierno de Navarra a través de la empresa pública “Riegos del Canal de Navarra”, responsable de su ejecución.





➤ La construcción, mantenimiento y explotación de estas infraestructuras se efectúa mediante la colaboración con el sector privado, a través de un contrato de concesión, que se financiará con el pago de un canon (peaje en la sombra).

➤ La concesión se ha realizado para un plazo de 30 años, siendo los cinco primeros los previstos para realizar la totalidad de las obras. Lógicamente, conforme se vayan terminando los diferentes sectores podrá iniciarse la explotación de cada uno de ellos.

➤ El canon a pagar al concesionario se compone de tres partes:

a) De demanda. En función del agua consumida.

b) De calidad. Se establece un importe por hectárea, al que se le pueden practicar deducciones en función de la disponibilidad de la infraestructura. Así, penaliza las pérdidas de agua, averías, etcétera.

Estos dos cánones los abona el Gobierno de Navarra.

c) De explotación. Para cubrir los gastos de explotación y mantenimiento de las instalaciones es abonado por los regantes, en función de las hectáreas en riego.

➤ A efectos de cálculo del canon de demanda, el PCAP fija un importe de la tarifa unitaria (IVA excl.), a la fecha límite de presentación de ofertas, de 0,0446 €/m³ consumidos, actualizable anualmente en función de un factor de indexación, y a corregir según bandas tarifarias, en función del nivel de consumo registrado en cada sector de riego, y que se mantendrán durante la vigencia del contrato:

Consumo acumulado anual (m ³ /ha regada neta)	Corrección tarifaria
Entre 0 y 3.512	100% × T
Entre 3.513 y 4.013	93,81 × T
Entre 4.014 y 5.016	57,52 × T
Entre 5.017 y 6.333	17,7% × T
Más de 6.333	0% × T

➤ El capital social de la Sociedad Concesionaria no podrá ser en ningún caso inferior al diez por cien de la inversión total, entendida como el presupuesto de ejecución material de las infraestructuras de interés general más el beneficio industrial y los gastos generales, excluyendo: a) las obras ejecutadas por la Administración. b) los gastos financieros capitalizados, c) otros gastos activados a distribuir en varios ejercicios, y d) el IVA soportado por la Sociedad Concesionaria. Dicho capital se incrementará con el objeto de mantener el porcentaje ofertado cuando se produzca una inversión total mayor que la prevista en cada uno de los sectores diferenciados de riego.

➤ El contrato se firmó el 26 de septiembre de 2006, por lo que actualmente se está en la fase inicial de la construcción, con la excepción del primer sector (Valdizarbe), que fue construido por la Administración y se ha cedido a la adjudicataria para su explotación.





➤ A continuación se presentan algunos de los principales aspectos de la oferta presentada, en algunos casos comparados con los datos indicados por la administración para la licitación:

a) Cantidad máxima anual ofertada en euros del año 2006 por hectárea regada y año 221,03. Se desglosa en 202,07 en concepto de canon de calidad y de gestión de la infraestructura y 18,97 en concepto de canon de explotación.

en miles de euros

b) Inversión bruta		163.952
Inversión neta (después de aportaciones Comunidades de Regantes y fondos autogenerados)		134.114
Capital social	12.875	
Préstamos participativos	5.338	
Otros desembolsos accionistas	14.247	
Total aportado accionistas		32.460
Deuda		115.901
Aportaciones regantes		15.591

➤ La comparación entre los importes de la inversión previstos en el pliego y los ofertados puede verse en el cuadro siguiente.

Miles euros constantes

	Miles de euros constantes (IVA incluido)	Oferta Eca	PCAP
(A)	Presupuesto de ejecución material-PEM	101.403,30	117.956,60
(B)	15% Gastos Generales y Beneficio industrial	15.210,50	17.693,50
(C=A+B)	Inversión Total	116.613,80	135.650,00
(D)	IVA	18.658,20	21.704,00
(E=C+D)	Presupuesto ejecución por contrata-PEC	135.272,00	157.354,00
(F)	8% Gastos a cargo del concesionario (IVA incluido)	9.259,60	12.588,30
(H=E+F)	Presupuesto total estimado de la inversión	144.531,70	169.942,40

➤ A continuación se presentan las cantidades máximas anuales ofertadas con las previstas en el pliego:

	Pliego máximo	Oferta	
Canon de Demanda	0,0446	0,0446	€/m ³
Canon de Calidad	454,08	202,07	€/ha.
Canon de Explotación	42,62	18,97	€/ha.

➤ En el siguiente cuadro puede verse la comparación entre los importes del canon previstos en el pliego y los que se derivan de la oferta presentada.

Miles de € corrientes

	Pliego	Oferta
Canon de Demanda	219.096,24	229.024,68
Canon de Calidad	507.819,00	230.464,24
Total Gobierno Navarra	725.915,24	459.485,91
Canon de Explotación	47.663,95	21.631,40





- El modelo financiero de la oferta adjudicataria se incorpora al presente contrato de concesión y se constituye en el Plan Económico Financiero de la Concesión.
- El Acuerdo del Gobierno de Navarra donde se fijan las cuantías de gastos plurianuales máximas es sustituido por otro, en el que se señala que los fondos “habrán de adecuarse” una vez que se realice la adjudicación y posterior formalización del contrato y a lo largo de la ejecución de las obras y su explotación.

Conclusiones:

- El plazo previsto para la construcción de estas infraestructuras, hasta el año 2011, permite valorar únicamente la oferta presentada que puede verse alterada por la ejecución de las obras.
- En este modelo en el que el agua consumida puede ser muy variable, en función de los cultivos anuales, adquiere gran importancia el canon de calidad, como parte esencial para su financiación.

No obstante, hay que resaltar que, según el pliego, la relación prevista entre canon de calidad y de demanda era de 70-30 y según la oferta se ha convertido en 50-50.

- De acuerdo con la oferta presentada, la inversión presenta una baja del 15 por ciento, al disminuir los 169,9 millones del pliego hasta los 144,5 de la oferta.
- Las tarifas de la oferta presentan las siguientes bajas:

	% baja
Demanda (por el agua)	0
Calidad (por hectárea)	55
Explotación (por hectárea)	55

- El importe máximo, en euros corrientes, del canon que el Gobierno de Navarra ha de pagar por los conceptos de demanda y calidad se establecía en el pliego en 726 millones y desciende, según la oferta, a 459 millones, lo que supone una baja del 37 por ciento.

Esta baja se produce en el canon de calidad ya que al estimar un mayor consumo de agua en la oferta, el importe del canon de demanda se incrementa en 10 millones de euros.

- El efecto que produce la variación del consumo de agua sobre el canon se presenta en el siguiente cuadro que se ha calculado con los consumos medios que se derivan del pliego, de la oferta y el máximo a partir del cual la tarifa es ya nula:

	Pliego	Oferta	Máximo
Consumo medio (m ³)	5.017	5.293	6.333
Tarifa (€/m ³)	235,39	231,43	247,92
Porcentaje consumo sobre pliego		6	26
Porcentaje importe sobre pliego		2	7
Porcentaje incremento del consumo sobre la oferta			20
Porcentaje de incremento del importe sobre la oferta			5





Es decir, el aumento previsto de consumo de agua entre la oferta y el pliego de un seis por ciento representa un incremento del canon de un dos por ciento. En el caso de alcanzar los máximos consumos, un incremento del veinte por ciento sobre la oferta presentada supondría un cinco por ciento de aumento en el canon.

VII.5. Sobre el efecto del «peaje en la sombra» en futuros presupuestos

- De acuerdo con los datos utilizados, que como se ha indicado no son los definitivos, el efecto para los Presupuestos de Navarra de los abonos del peaje en la sombra derivados de la Autovía y de las zonas regables del Canal de Navarra, calculados cada uno según sus propias hipótesis, puede estimarse de media en aproximadamente un 15 por ciento sobre el volumen del capítulo dos de los presupuestos (gastos en bienes corriente y servicios). Hay que hacer constar que el canon por las zonas regables del Canal de Navarra, al pagarse a través de una empresa pública, tiene habilitada su partida presupuestaria en el capítulo de transferencias. Si lo aplicamos a los últimos presupuestos ejecutados (ejercicio 2006), el importe de estos dos cánones ascendería aproximadamente a 50 millones de euros, ya que el gasto contabilizado en el capítulo dos es de 335,7 millones de euros. (sobre la contabilización del canon recuérdese lo señalado en el epígrafe VI.2).

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Jesús Muruzábal Lerga, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona. 17 de septiembre de 2007
El presidente, Luis Muñoz Garde





Anexos





Anexo I. Distribución temporal coste Montepío Gobierno de Navarra

(en euros corrientes)

Año	Euros
2007	46.792.144
2008	48.543.891
2009	50.657.129
2010	53.103.652
2011	55.699.987
2012	58.532.960
2013	61.446.127
2014	64.683.389
2015	67.634.193
2016	70.503.803
2017	73.390.302
2018	76.331.075
2019	79.496.705
2020	82.620.525
2021	86.178.223
2022	89.267.025
2023	92.403.511
2024	95.943.180
2025	99.189.013
2026	102.250.193
2027	105.199.888
2028	107.229.940
2029	108.859.909
2030	109.834.084
2031	110.459.420
2032	110.473.526
2033	110.182.943
2034	109.543.994
2035	108.568.968
2036	107.199.361
2037	105.442.620
2038	103.098.381
2039	100.585.108
2040	97.828.004
2041	94.875.686
2042	91.817.478
2043	88.557.417
2044	85.201.011
2045	81.709.136

Año	Euros
2046	78.117.117
2047	74.437.549
2048	70.684.691
2049	66.874.174
2050	63.023.011
2051	59.149.354
2052	55.272.532
2053	51.412.776
2054	47.591.159
2055	43.829.214
2056	40.148.587
2057	36.570.617
2058	33.115.890
2059	29.803.690
2060	26.651.411
2061	23.674.151
2062	20.884.369
2063	18.291.735
2064	15.902.930
2065	13.721.523
2066	11.747.850
2067	9.979.091
2068	8.409.456
2069	7.030.481
2070	5.831.459
2071	4.799.805
2072	3.921.660
2073	3.182.277
2074	2.566.541
2075	2.059.404
2076	1.646.235
2077	1.313.220
2078	1.047.550
2079	837.642
2080	673.161
2081	545.182
2082	446.078
2083	369.470
2084	310.141

Año	Euros
2085	263.915
2086	227.450
2087	198.187
2088	174.192
2089	154.035
2090	136.650
2091	121.321
2092	107.539
2093	94.980
2094	83.452
2095	72.835
2096	63.054
2097	54.088
2098	45.917
2099	38.540
2100	31.953
2101	26.137
2102	21.076
2103	16.735
2104	13.071
2105	10.032
2106	7.557
2107	5.579
2108	4.036
2109	2.855
2110	1.972
2111	1.328
2112	872
2113	557
2114	345
2115	207
2116	121
2117	68
2118	35
2119	18
2120	9
2121	3
2122	1
4.329.187.807	





Anexo II. Distribución anual del canon a abonar por el Gobierno de Navarra*

en miles de euros corrientes

Año	s/tarifas aprobadas (1)	Oferta (2)
	Canon demanda Autovía	Pagos Gobierno de Navarra Riegos
2006		136
2007	27.527	892
2008	29.497	2.612
2009	32.150	5.393
2010	35.138	8.552
2011	37.494	11.782
2012	40.009	12.940
2013	42.577	13.263
2014	45.310	13.594
2015	48.218	13.934
2016	51.313	14.283
2017	54.607	14.640
2018	58.112	15.006
2019	61.842	15.381
2020	64.568	15.766
2021	67.339	16.154
2022	70.143	16.551
2023	72.743	16.958
2024	75.443	17.375
2025	78.247	17.799
2026	81.158	18.227
2027	84.182	18.663
2028		19.111
2029		19.568
2030		20.034
2031		20.510
2032		20.986
2033		21.465
2034		21.955
2035		22.458
2036		13.500
Total	1.157.617	459.486

(1) De conformidad con los acuerdos adoptados a la fecha de realización del informe.

(2) De conformidad con la oferta adjudicataria.

* Estos importes corresponden, básicamente, a los pagos por la construcción, mantenimiento, financiación y beneficio de la empresa adjudicataria.





Observaciones al informe provisional que presenta el Gobierno de Navarra



Álvaro Miranda Simavilla
Vicepresidente Segundo y Consejero
Carlos III, 4
31002 PAMPLONA
Tlfno. 848 42 70 51
Fax 848 42 30 39
amirands@navarra.es



Gobierno de Navarra
Departamento de
Economía y Hacienda

CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA	NAFARROAKO COMPTOS GANBERA
13 SET. 2007	
ENTRADA / SARRERA N.º.....458.....	

Cámara de Comptos
Excmo. Sr. D. Luis Muñoz Garde
Presidente
C/ Ansoleaga, 10
31001 Pamplona

GABINETE DEL VICEPRESIDENTE Y CONSEJERO DE ECONOMÍA Y HACIENDA	
13 SET. 2007	
SALIDA n.º.....09.....	

Pamplona, 13 de septiembre de 2007

Estimado Presidente:

En relación con el informe provisional de fiscalización sobre **“Gastos futuros derivados de la Autovía del Camino, las zonas regables del Canal de Navarra y de Montepío de Funcionarios”**, adjunto me complace remitirte el documento que, en relación con lo que corresponde a la Autovía del Camino, ha confeccionado el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones. Te significo igualmente que en relación con los otros dos asuntos, Zona Regable del Canal de Navarra y Montepío de Funcionarios, no se presenta ninguna observación por los Departamentos correspondientes.

Espero que la documentación remitida sea de vuestra conformidad y contribuya a la versión del Informe definitivo.

Un afectuoso saludo,

Álvaro Miranda Simavilla
Vicepresidente Segundo y
Consejero de Economía y Hacienda

Laura Alba Cuadrado
Consejera
San Ignacio, 3
31002 PAMPLONA
Tfno. 848 42 74 01
Fax 848 42 72 66
lalbacua@navarra.es



Gobierno de Navarra
Departamento de Obras Públicas,
Transportes y Comunicaciones

En relación con el informe provisional de la Cámara de Comptos de fiscalización sobre los "Gastos futuros derivados de la Autovía del Camino, las zonas regables del Canal de Navarra y el Montepío de funcionarios" y en lo que respecta al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, por medio de este escrito se pone de manifiesto el criterio seguido por el Departamento en la tramitación y aprobación de dos de las actuaciones que se mencionan en el citado informe referente al expediente del desarrollo del contrato de concesión de la Autovía del Camino:

1) Referente al reconocimiento de los costes de aceleración:



La Administración de la Comunidad Foral de Navarra, a través de sus Departamentos de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y de Economía y Hacienda, estudió la propuesta de la empresa concesionaria de posible adelanto sobre los plazos contractuales de la puesta en servicio de determinados tramos de la Autovía y consideró que concurría el supuesto legalmente habilitante, así como las razones de interés público en las que se debe fundamentar toda modificación contractual. Por todo ello, se estimó procedente tramitar y aprobar el oportuno expediente de aceleración de la ejecución de las obras en el que constan todos los documentos preceptivos: informe técnico-económico suscrito por el Servicio de Caminos y Construcción, informe jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y fiscalización por la Intervención General del Gobierno de Navarra.

En el expediente se tuvo en cuenta el incremento del coste que suponía a la empresa concesionaria el acortamiento del plazo de ejecución de una obra de la envergadura de la Autovía del Camino, así como los derivados por el acortamiento sobre el incremento de plazo correspondiente a los aumentos de volumen de obra

aprobados por la Administración en el desarrollo del contrato; igualmente se tuvo en cuenta el efecto financiero para la sociedad concesionaria por no iniciarse el cobro del canon de la Autovía a partir de la fecha prevista de entrada en servicio (30.09.06) tras la aceleración de las obras, frente a la nueva fecha de inicio del cobro del canon (01.01.07). Todo ello se contrastó con el beneficio que supondría para los usuarios de la Autovía y para la Comunidad Foral de Navarra del adelanto de la entrega al uso público de la infraestructura, en términos de interés general.

A los efectos del cálculo del posible reconocimiento al concesionario de un incremento del Precio Final Reconocido del Conjunto de las Obras (PFCOR) por el adelanto de la puesta en servicio de la Autovía, en el expediente se aprobó un calendario con una serie de fechas- objetivo para cada uno de los tramos de la Autovía, con la cantidad correspondiente a cada uno de ellos por cumplir el concesionario el posible adelanto (desde 6 a 11 meses, según tramos) y con un tope equivalente al sobrecoste previsto en el plan de aceleración de las obras. Igualmente se fijó un sistema de disminución del incremento del PFCOR si las fechas-objetivo no eran cumplidas por el concesionario, pudiendo darse el caso de no proceder ningún incremento. Dado que el concesionario cumplió el calendario previamente aprobado, la Administración incrementó el PFCOR en la cantidad establecida, comenzando a pagar el canon de demanda al concesionario, tal y como igualmente se había aprobado en el expediente, a partir del 1 de enero de 2007, tres meses después de la puesta en servicio de la Autovía.

Por otra parte, el establecer "a priori", antes de su ejecución y de forma contradictoria, los sobrecostes correspondientes a los nuevos objetivos de plazo se ajusta a la filosofía de la normativa de contratación administrativa, que establece que el pago de las prestaciones se realizará mediante precios contratados previamente a su ejecución y no mediante los costes reales incurridos por el contratista, que no son del conocimiento de la Administración.

2) Referente a la Revisión Oficial de Precios:

El expediente se tramitó a instancias de la sociedad concesionaria con objeto de aclarar la interpretación, prerrogativa legal del órgano de contratación, de las diversas referencias a la Revisión Oficial de Precios que establece el contrato en varias de sus cláusulas.

De acuerdo con la cláusula 30 del contrato, el concesionario tiene derecho a que se le incorpore al Precio Final Reconocido de las Obras el importe correspondiente a la Revisión Oficial de Precios para cada una de las obras objeto de los proyectos de construcción incluidos en el contrato y aprobados por la Administración. Al respecto se indica que será de aplicación la fórmula nº 5 aprobada por Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre. De la regulación contractual se desprende la expresa aplicación al contrato de la Revisión Oficial de Precios, afectando ésta a diferentes aspectos del mismo.

Durante la ejecución de las obras el concesionario puso de manifiesto que en la regulación contractual existía una contradicción ya que, en el momento de que la Revisión Oficial de Precios podía afectar a la determinación de la Tarifa Unitaria a aplicar en la fase de explotación, se excluía dicho concepto en la correspondiente cláusula contractual. Por parte del concesionario se solicitó la interpretación del contrato en el sentido de la inclusión de la Revisión Oficial de Precios también en el momento mencionado.

Analizada la solicitud por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Departamentos de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y de Economía y Hacienda, teniendo presentes los argumentos del concesionario, la regulación contractual y la normativa de aplicación, se consideró que la Revisión Oficial de Precios era, a los efectos de su reconocimiento, una parte más del importe de la inversión realizada por el concesionario. Por todo ello, tras la tramitación del oportu-

no expediente con los informes preceptivos, se aprobó su reconocimiento al concesionario como uno de los elementos integrantes, ya fuera su montante positivo o negativo, del Precio Final Reconocido del Conjunto de las Obras (PFCOR). El mencionado reconocimiento es una cuestión conceptualmente y económicamente distinta del sistema de determinación y actualización de las Tarifas, en cuanto forma de remuneración de la inversión aprobada en el contrato, que se ha de efectuar de conformidad con lo previsto en el mismo. En este sentido hay que precisar que el esquema económico-financiero de las Tarifas y su evolución y actualización en el tiempo corresponde al sistema establecido en el Pliego y en el contrato para el pago, entre otros conceptos, de la inversión total realizada y reconocida por la Administración en el PFCOR, con independencia de los sumandos que integren finalmente dicho PFCOR.

Pamplona, 13 de septiembre de 2007
LA CONSEJERA DE OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES



Gobierno de Navarra
Departamento de Obras Públicas,
Transportes y Comunicaciones

Consejera



Laura Alba Cuadrado

EXCMO. SR. PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE COMPTOS



Contestación de la Cámara de Comptos a las observaciones que presenta el Gobierno de Navarra

Analizadas las observaciones presentadas por el Gobierno de Navarra, se incorporan las mismas al informe y se eleva éste a definitivo, al considerar que las citadas observaciones constituyen una explicación de la actuación realizada que no altera su contenido.

Pamplona. 17 de septiembre de 2007

El presidente, Luis Muñoz Garde

