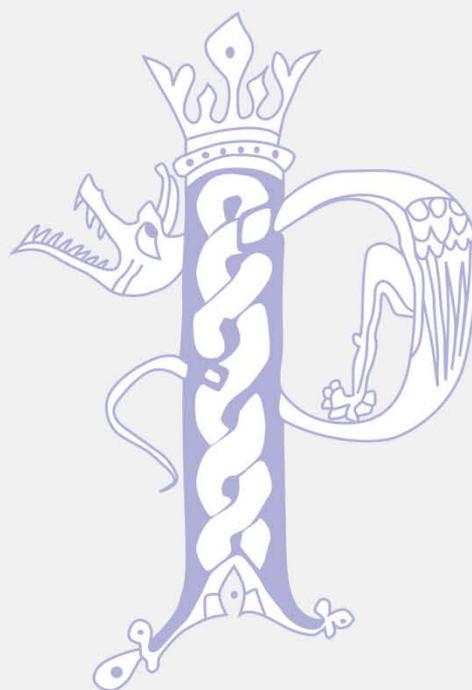




Concesiones realizadas mediante peaje en sombra 2014-2021



Febrero de 2023



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA



ÍNDICE

| | <i>PÁGINA</i> |
|--|---------------|
| ABREVIATURAS..... | 3 |
| I. INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES..... | 5 |
| III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 7 |
| IV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA..... | 11 |
| V. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA..... | 12 |
| APÉNDICE 1: INFRAESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA FINANCIADAS MEDIANTE PEAJE EN SOMBRA..... | 13 |
| 1.1. Fórmula del peaje en sombra..... | 13 |
| 1.2. Autovías..... | 14 |
| 1.3. Zonas regables del Canal de Navarra..... | 19 |
| APÉNDICE 2: OBSERVACIONES Y HALLAZGOS DE LA FISCALIZACIÓN..... | 24 |
| 2.1. Autovías..... | 24 |
| 2.2. Canal de Navarra..... | 32 |
| 2.3. Información económico patrimonial del peaje en sombra..... | 41 |
| 2.4. Estabilidad presupuestaria e impacto en el déficit del peaje en sombra..... | 43 |
| APÉNDICE 3: MARCO JURÍDICO APLICABLE..... | 46 |





Abreviaturas

ACFN Administración de la Comunidad Foral de Navarra

AGBAR Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.

AGUACANAL Sociedad Concesionaria de la zona regable del Canal de Navarra S.A.

CD Canon de demanda

CED Cuenta Especial de Depósito

CEICS Canon de la Infraestructura y de Calidad de Servicio

CCGI Canon de Calidad y Gestión de la Infraestructura

CCRR Comunidades de Regantes de cada sector de riego

CVA Canon de Demanda de Volumen de Agua

CE Canon de Explotación

DDRyMA Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente

EUROSTAT Oficina Estadística de la Unión Europea.

IPC Índice de Precios al Consumo

INTIA Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias

PEF Plan Económico Financiero

PFROI Precio Final Reconocido de las Obras e Instalaciones

PFCOR Precio Final Reconocido del Conjunto de las Obras

SEC Sistema de Cuentas Europeo

TS Tribunal Supremo

TSJN Tribunal Superior de Justicia de Navarra

RUT Retribución Única Total





I. Introducción

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra a instancias del grupo parlamentario Geroa Bai, acordó solicitar a la Cámara de Comptos un informe de fiscalización sobre “*la situación de las concesiones realizadas mediante peaje en la sombra correspondientes a la Autovía del Camino, Autovía del Pirineo y Zonas Regables del Canal de Navarra*”. La Cámara de Comptos, de conformidad con su Ley Foral reguladora incorporó este trabajo a su programa de fiscalización.

El trabajo de campo lo realizó en 2022 un equipo integrado por dos técnicas de auditoría y una auditora, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara.

Agradecemos al personal de los Departamentos de Cohesión Territorial, de Economía y Hacienda y de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (en adelante DDRyMA) y de la sociedad pública “Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, S.A.” (en adelante INTIA), la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

Los resultados de esta actuación se pusieron de manifiesto a los consejeros y consejeras de los departamentos de Economía y Hacienda, Cohesión Territorial, Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra y a la Directora Gerente de INTIA para que formularan, en su caso, las alegaciones que estimasen oportunas, de conformidad con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra. Transcurrido el plazo fijado no se han presentado alegaciones.

Como consecuencia de las últimas modificaciones en la normativa reguladora de la auditoría de los órganos de control externo, el presente informe difiere en ciertos aspectos de su estructura de informes anteriores.

Todos los datos económicos del informe vienen expresados en euros, redondeándose para no mostrar céntimos. Los datos aportados y porcentajes representan siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de datos redondeados.





II. Objetivos, alcance y limitaciones

Teniendo en cuenta la petición parlamentaria recibida, los objetivos de este trabajo han sido:

- Analizar la situación de las concesiones de obra pública en régimen de peaje en sombra realizadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante ACFN).
- Verificar el control de las concesiones realizado por la ACFN.
- Revisar el reflejo de estas concesiones en las Cuentas Generales de Navarra, así como el efecto de las mismas en el endeudamiento y en los presupuestos futuros.

En diciembre de 2014 esta Cámara publicó el informe “Peaje en la sombra” en el que se analizó la situación de las concesiones mediante peaje en sombra desde el inicio de su actividad hasta el fin del año 2013.

El alcance temporal de nuestro trabajo se centra en el periodo 2014-2021. Para ofrecer una visión completa del gasto, se informa del total de obligaciones reconocidas desde el inicio de la concesión.

Hemos analizado la siguiente información:

- Contratos de concesión y posteriores modificaciones.
- Expedientes de pagos del canon y reequilibrios económicos.
- La ejecución presupuestaria relativa a los conceptos relacionados con el peaje en la sombra.
- Planes Económico Financieros de las concesiones.
- Datos relativos al control del tráfico y al volumen de agua consumida.
- Informes de auditoría financiera de las sociedades concesionarias de las auto-vías hasta el último ejercicio aprobado, el 2021.
- Informes de auditoría financieras y operativas de las sociedades concesionarias del Canal de Navarra hasta el último ejercicio aprobado, el 2021.

En la realización de nuestro trabajo nos hemos encontrado con las siguientes limitaciones:

- La Ampliación de la Primera Fase del Canal de Navarra se encuentra en su cuarto año de explotación parcial y todavía hay sectores o áreas de riego pendientes de ejecutar por lo que no se conocen los importes del coste de la obra final.





Si bien no ha constituido una limitación al alcance de nuestro trabajo, queremos señalar que las conclusiones sobre el cumplimiento de algunas cláusulas están basadas de acuerdo a la documentación técnica que nos han facilitado.

Por otra parte, las estimaciones realizadas sobre el impacto en ejercicios futuros se basan en hipótesis sobre la evolución de determinadas variables como el IPC, los tipos de interés de los préstamos, tráfico de la autovía, volumen de agua para el riego. Por ello no se puede establecer un valor válido exacto.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para poder alcanzar una conclusión sobre la situación de las concesiones realizadas mediante peaje en sombra en el periodo analizado.





III. Conclusiones y recomendaciones

La ACFN ha empleado la figura contractual del contrato de concesión pública, mediante peaje en sombra, para la construcción, conservación y explotación de la Autovía del Camino y la Autovía del Pirineo, así como de la zona regable del Canal de Navarra (Primera Fase y Ampliación de la Primera Fase). De estas infraestructuras, la ampliación de la primera fase del Canal es la única que continua en fase de construcción.

De acuerdo con la información revisada, el importe total del precio final de obra aprobado o el presupuesto total estimado, en su caso, para cada de las infraestructuras se refleja en el cuadro siguiente:

| Concepto | Precio final de obra aprobado/presupuesto estimado de obra (*) |
|--|--|
| Autovía del Camino | 389.850 |
| Autovía del Pirineo (*) | 271.385 |
| Zonas regables del Canal de Navarra (1ª fase) | 169.877 |
| Zonas regables Canal de Navarra. Ampliación 1ª Fase (*) (en construcción) | 157.781 |

(*) Presupuesto estimado de obra.

La totalidad del gasto relacionado con el peaje en sombra incluye, además de la construcción de la infraestructura, los gastos financieros y gastos de conservación y mantenimiento de la misma.

El gasto reconocido en los presupuestos generales de Navarra en relación con los contratos concesionales, desde el inicio de las concesiones hasta 31 de diciembre de 2021, se eleva a 969 millones, con el siguiente desglose:

| Concepto | Total gasto en presupuesto GN |
|---|-------------------------------|
| Autovía del Camino | 603.653 |
| Autovía del Pirineo | 160.100 |
| Zonas regables del Canal de Navarra (1ª fase) | 169.721 |
| Zonas regables Canal de Navarra. Ampliación 1ª Fase | 35.394 |
| Total | 968.868 |

Del análisis realizado sobre la gestión de las concesiones objeto de fiscalización, hemos alcanzado las siguientes conclusiones:

Autovías

Desde 2014, la ACFN no ha nombrado a ninguna persona para el desempeño del puesto de Delegado del Gobierno en ninguna de las dos sociedades concesionarias de las autovías, figura que se contempla en los contratos de concesión para el control de los aspectos financieros de la concesión.

Las transmisiones de acciones representativas del capital social de las sociedades concesionarias se han comunicado, o autorizado en el caso de la autovía del Pirineo,





conforme al contrato de concesión. A 31 de diciembre de 2021, las dos sociedades concesionarias tienen carácter unipersonal.

La ACFN establece en los contratos concesionales un máximo a pagar si el tráfico supera determinados niveles de servicio. No se han superado dichos niveles, por lo que no se ha aplicado dicho límite.

El tráfico real fue inferior a las estimaciones de tráfico incluidas en los modelos financieros. Las principales diferencias entre el canon anual devengado y las previsiones son consecuencia de unos menores niveles de tráfico. En la Autovía del Camino, el canon devengado ha sido un 20 por ciento inferior al previsto; en la Autovía del Pirineo, el canon devengado ha sido un 42 por ciento inferior al previsto. En esta última autovía la diferencia es más significativa debido al retraso en la apertura del corredor pirenaico.

No ha habido incumplimientos significativos de los umbrales de calidad estándares previstos, por lo que las penalizaciones económicas en los contratos de concesión de las autovías por valor de 300.000 euros no han sido significativas sobre el canon total.

Las sociedades concesionarias de las autovías han presentado sendas solicitudes de reequilibrio concesional por los perjuicios causados por la crisis sanitaria motivada por la pandemia de COVID-19, debido al impacto directo en el tráfico de las restricciones de movilidad durante 2020. Ambas peticiones fueron desestimadas por la ACFN y las concesionarias interpusieron recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (en adelante TSJN). El recurso de la Autovía del Pirineo S.A.U. ha sido desestimado por el TSJN por considerar que no queda acreditado que se haya producido la ruptura del equilibrio del contrato de concesión que tiene una duración de 30 años; la sociedad concesionaria no ha interpuesto recurso de casación, por lo que se declara firme la sentencia. El recurso de la Autovía del Camino S.A.U., de fecha 20 de mayo de 2022, está pendiente de sentencia.

Zona Regable del Canal de Navarra

INTIA ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones de las sociedades concesionarias de las Zonas Regables del Canal, tanto en fase de construcción como en fase de explotación.

El Delegado del Gobierno de Navarra en las sociedades concesionarias asiste a los consejos de administración y a la comisión mixta de seguimiento de la concesión.

Las compraventas de acciones de las sociedades concesionarias cuentan con la comunicación o autorización previa, en su caso, de la comisión ejecutiva de INTIA, de acuerdo con lo previsto en el contrato.

El volumen de agua consumido real fue inferior a las estimaciones de consumo incluidas en los modelos financieros. Las principales diferencias entre el canon





anual devengado y las provisiones son consecuencia de un menor volumen de agua consumido. En la Primera Fase del Canal de Navarra, el canon conjunto devengado ha sido un 18 por ciento inferior al previsto; en la Ampliación de la Primera Fase el canon devengado ha sido un 68 por ciento inferior al previsto. En esta última infraestructura, la diferencia es más significativa debido al retraso del final de obra.

Al igual que en las concesiones de las autovías, no ha habido incumplimientos significativos de los umbrales de calidad, por lo que las deducciones por incumplimiento por valor de 13.000 euros no son significativas sobre el canon total.

En 2021 la superficie regable neta de la Primera Fase del Canal asciende a 22.398 hectáreas, de las cuales cuentan con riego instalado un 91 por ciento.

La Ampliación de la Primera Fase del Canal de Navarra no ha finalizado, estando prevista su finalización a finales de 2023. Los retrasos en la obra tienen como consecuencia un menor periodo de explotación.

Con efectos en el periodo objeto de fiscalización, se han aprobado cinco reequilibrios del contrato de concesión de la Ampliación de la Primera Fase. Los restablecimientos del equilibrio económico financiero del contrato dan lugar a la revisión y actualización del Plan Económico Financiero (en adelante PEF) al objeto de acomodarlo a las nuevas circunstancias. El efecto neto de estos reequilibrios supone un incremento del 49,41 por ciento sobre las tarifas ofertadas.

La superficie total en explotación para la Ampliación de la Primera Fase a 31 de diciembre de 2021 asciende a 8.097 hectáreas, un 53 por ciento del total de las 15.275 hectáreas previstas inicialmente. Tras los reequilibrios, se reducen a 12.989 hectáreas previstas.

La complejidad técnica de estos contratos hace necesaria una especial preparación y licitación de los mismos y su posterior control por parte de la Administración. El modelo financiero, que forma parte del contrato concesional y que sirve de base para la actualización del PEF con los reequilibrios, es muy complejo y ha sido necesario formalizar contratos de asistencia técnica para el asesoramiento en el área económico financiera.

Reflejo en las Cuentas Generales de Navarra del peaje en sombra

La memoria que se incluye dentro de las Cuentas Generales de Navarra especifica los flujos de pago previsibles en un epígrafe denominado “Peaje en sombra”. Estas provisiones de gasto futuro tienen consideración contable de pasivo contingente, con obligación de informar en la memoria de las cuentas.

La inclusión de información en la memoria de las cuentas sobre estos contratos de concesión es fundamental, y especialmente de manera individualizada para cada concesión: descripción de la concesión, términos relevantes de la misma (importes, plazos...), pagos realizados en concepto de canon, gastos futuros previstos, expedientes de restablecimiento del equilibrio económico-patrimonial etc.





La prolongada duración de los contratos de concesión obliga a realizar predicciones a largo plazo, con el riesgo de que pueda producirse un cambio de hipótesis, hechos y circunstancias contenidos en los PEF. Las previsiones de impacto pluri-anual reflejadas en la memoria de las Cuentas Generales de Navarra a 31 de diciembre de 2021 ascienden a 1.643 millones de euros corrientes; si bien estas estimaciones no se han elaborado de acuerdo a un cálculo actualizado.

La adecuada contabilización y suministro de información financiera de estas operaciones permitiría establecer previsiones de actuaciones futuras con datos económico-financieros derivados de la información contable.

De forma independiente al tratamiento en contabilidad mencionado anteriormente, en contabilidad nacional los principios o criterios para el cálculo del déficit y la deuda a efectos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera son diferentes.

Así, el tratamiento de estas operaciones en el ámbito de la contabilidad nacional ha sido uno de los objetivos que ha provocado el uso de esta fórmula. Sin embargo, las concesiones analizadas no han tenido el mismo tratamiento en ese ámbito. No consta un análisis sobre la interpretación del criterio de transferencia de riesgos seguido por la autoridad estatal competente¹ para la calificación de los contratos a efectos de contabilidad nacional, ni tampoco consta documento de dicho órgano que justifique el diferente tratamiento en las cuentas nacionales.

Teniendo en cuenta las conclusiones alcanzadas *recomendamos*:

- *Realizar de manera previa estudios de viabilidad completos, dejando constancia de las diferentes alternativas de financiación públicas y público-privadas y justificando la propuesta realizada.*
- *Planificar, a efectos de contratos futuros, la elaboración de planes económico financieros fácilmente verificables que eviten tener que externalizar la validación de los mismos.*
- *Solicitar del órgano competente, antes de cada adjudicación, el tratamiento que recibirá la infraestructura a efectos de déficit y deuda.*
- *Nombrar al Delegado del gobierno en las sociedades concesionarias de las autovías para un mayor control de los aspectos financieros de la concesión.*
- *Incluir información en la memoria de las Cuentas Generales de Navarra de manera individualizada para cada contrato de concesión, relativa a pagos realizados, gastos futuros previstos, expedientes de restablecimiento del equilibrio económico patrimonial, etc. para conseguir una mayor transparencia en la información presupuestaria.*
- *Registrar adecuadamente y con un criterio homogéneo los compromisos de gasto futuros, por el valor actual, en términos constantes.*

¹ Desde 2013 Comité Técnico de Cuentas Nacionales.





IV. Responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

Los departamentos de Cohesión Territorial, Economía y Hacienda, DDRyMA y la sociedad pública INTIA son los responsables de la gestión de las concesiones realizadas mediante peaje en sombra.

Estos departamentos y la sociedad pública deben garantizar que las actividades y operaciones de gestión realizadas resultan conformes con las normas aplicables y establecer los mecanismos necesarios a fin de lograr la eficacia en los objetivos propuestos y la eficiencia y la economía en el uso de los recursos públicos para la consecución de dichos objetivos, estableciendo los sistemas de control interno que consideren necesarios para esa finalidad.





V. Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra

Nuestra responsabilidad es expresar unas conclusiones basadas en nuestra fiscalización en relación con la gestión de las concesiones desde 2014 a 2021, con el cumplimiento de las cláusulas establecidas en los contratos de concesión y con la gestión actual de dichas concesiones.

Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo y, en especial, los establecidos en la ISSAI-ES 300 referida a las fiscalizaciones operativas. Dichos principios y directrices exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización de forma que obtengamos un conocimiento adecuado de los procedimientos empleados en la gestión de las concesiones y una seguridad razonable de que la información esté libre de incorrecciones materiales y conforme, en todos los aspectos significativos, con la normativa vigente.

Informe que se emite a propuesta de la auditora Begoña Herrera Isasi, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 13 de febrero de 2023

*(Firmado digitalmente por Ignacio Cabeza del Salvador,
presidente de la Cámara de Comptos de Navarra)*





Apéndice 1: Infraestructuras de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra financiadas mediante peaje en sombra

1.1. Fórmula del peaje en sombra

El denominado “peaje en sombra” es una fórmula de colaboración público-privada sobre la base de un contrato de concesión de obra pública a largo plazo entre el sector público y el sector privado, donde este último construye, financia y explota una infraestructura. El sector público abona una retribución ligada al número de usuarios de la misma y, con frecuencia, ajustada para incluir bonificaciones o penalizaciones por la calidad del mantenimiento. En definitiva, los pagos están vinculados al uso y a la calidad del servicio prestado. Finalizado el periodo concesional, la obra pública revierte a la Administración.

Este sistema proporciona una fuente de financiación importante que permite acometer grandes proyectos de infraestructura y superar las restricciones presupuestarias, difiriendo temporalmente el coste. Si bien el impacto sobre el déficit y sobre el endeudamiento a corto plazo es más moderado, se adquieren obligaciones que comprometen los presupuestos futuros.

La transferencia de riesgos es un elemento esencial para que el coste del contrato resulte atractivo desde el punto de vista del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En estas actuaciones, la Oficina Estadística de la Unión Europea (en adelante Eurostat) ha establecido tres categorías principales de riesgos:

- Riesgo de construcción, entre otros, los producidos por retrasos, sobrecostes, deficiencias técnicas, etc.
- Riesgo de disponibilidad, como los derivados de la imposibilidad de suministrar el volumen solicitado o de que las infraestructuras mantengan unos niveles de calidad exigidos por normativa o por el propio contrato.
- Riesgo de demanda, como los que se producen en función de la utilización de la infraestructura, cuando esta variación no es imputable a la gestión de la entidad.

A efectos de contabilidad nacional y de conformidad con los criterios y normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC2010) y de Eurostat, para que el valor total de la inversión de estas infraestructuras no compute a efectos de déficit y endeudamiento público, es requisito indispensable que se transfiera al concesionario el riesgo de construcción y al menos uno de los riesgos de obtención de ingresos (disponibilidad o demanda).

Las instituciones con competencia en materia de Contabilidad Nacional son el Instituto Nacional de Estadística, la Intervención General del Estado y el Banco de España.





Así mismo, la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, crea el Comité Técnico de Cuentas Nacionales, integrado por representantes de las tres instituciones anteriores, para la valoración e imputación de operaciones económicas efectuadas por las diferentes unidades del sector público de acuerdo a los criterios establecidos en el SEC 2010.

Actualmente en Navarra existen tres infraestructuras construidas y explotadas mediante concesión en régimen de peaje en sombra. Un cuadro resumen de su situación a fecha del informe es el siguiente:

| Infraestructura | Fecha contrato | Fecha inicio parcial explotación | Fecha final prevista | Años explotación transcurridos |
|---------------------------|----------------|----------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| Autovía del Camino | 24/09/2002 | 01/01/2007 | 2032* | 15 |
| Autovía del Pirineo | 31/07/2009 | 15/01/2012 | 2039 | 10 |
| Zonas regables del Canal: | | | | |
| 1ª fase del Canal | 26/09/2006 | 19/12/2006 | 2036 | 16 |
| Ampliación de la 1ª fase | 21/05/2014 | 22/03/2017 | 2044 | 5 |

*Plazo máximo, según la ejecución del Plan Financiero se puede reducir el plazo concesional.

La explotación está aún por concluir, y el plazo para todas las concesiones se extiende a 30 años desde la fecha del contrato.

A continuación, presentamos datos e informaciones que permitan conocer las principales cuestiones referidos a estas infraestructuras.

1.2. Autovías

1.2.1. Autovía del Camino

Con fecha 24 de septiembre de 2002 se firmó el contrato de concesión entre Autovía del Camino S.A. y la ACFN. Se contrata su construcción, explotación y conservación para un total de 70 kilómetros. El plazo de la concesión es de 30 años. No obstante, dicho plazo puede concluir de forma anticipada en función de la ejecución del PEF, con la amortización total de la financiación ajena y los gastos asociados a la misma.

La utilización de la fórmula de la concesión se decidió por Ley Foral 21/2001, de 18 de octubre, de construcción, explotación y financiación de la vía de gran capacidad Pamplona-Logroño.

La sociedad concesionaria se constituyó en septiembre de 2002. Esta sociedad estaba integrada por las empresas Grupo Corporativo Empresarial de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Navarra S.A. Sociedad Unipersonal, FCC Construcción S.A. y NEC Navarra Empresas de Construcción S.A.

La autovía comenzó su fase de explotación el 1 de enero de 2007. La Orden Foral 7/2008, de 30 de enero, de la Consejera de Obras Públicas, aprobó el precio final





reconocido de las obras e instalaciones (en adelante PFROI) con carácter definitivo en 389,85 millones y su correspondiente repercusión en el importe de las tarifas.

La retribución al concesionario (en adelante canon) establecida en el contrato es la siguiente:

- Canon de demanda (CD). Las variables que determinan este canon son el número de vehículos-kilómetros recorridos, la categoría de los mismos (pesado o ligero) y las tarifas por kilómetro recorrido aplicables a cada tipo de vehículo.

- Canon de demanda por extra conservación. Se calcula aplicando las tarifas (denominadas extra conservación) a los vehículos por kilómetro año recorridos para cada tipo de vehículo, en concepto de las labores de conservación e incorporadas en una adenda al contrato en 2005. Inicialmente, estas labores de vialidad invernal, jardinería, protección ambiental e iluminación, correspondían a la Administración.

Al canon según el contrato, está previsto que se le aplique un índice corrector cuando el tráfico rebase los niveles de servicio establecidos². En el periodo de explotación 2007-2021 no se ha aplicado ninguna corrección al no rebasarse dicho nivel.

Mediante Orden Foral 8/2008 se establecieron las tarifas unitarias definitivas y las Tarifas Extra Conservación correspondientes a 2007. Sucesivamente, para cada ejercicio se actualizan según el IPC nacional.

Tarifas del canon demanda a aplicar (valor 2007)

| Vehículos | Euros/km (IVA no incluido) |
|-----------|----------------------------|
| Ligeros | 0,0792 |
| Pesados | 0,1069 |

Tarifas extra conservación a aplicar (valor 2007)

| Vehículos | Euros (IVA no incluido) |
|-----------|-------------------------|
| Ligeros | 0,00486 |
| Pesados | 0,00656 |

Por Orden Foral 24/2009 se aprobó el PEF adecuado a la conclusión de las obras. Para el análisis de dicho plan, se contrató la asistencia técnica de una empresa experta en esta materia, que considera que el PEF es coherente con lo establecido en el contrato de concesión.

² Corrección del importe total anual del canon correspondiente a un determinado tramo de tráfico, cuando el número de vehículos/km/año supere determinados niveles de servicio.





La evolución de la estructura accionarial, en porcentaje sobre la cifra de capital social, de Autovía del Camino S.A., en el periodo 2014-2021 es la siguiente:

| Estructura accionarial | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Infrastructure Panther 1, B.V., | 80 | 80 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Hiscan Patrimonio SAU (Grupo Caixabank) | 11 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Global Vía Infraestructuras, S.A., | 9 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Galvantula S.L.U. | 0 | 0 | 0 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total | 100 |

Fuente: Cuentas Anuales de la sociedad concesionaria.

En febrero de 2016, en virtud de un acuerdo entre los accionistas de Autovía del Camino S.A., se transmiten al accionista mayoritario, Infrastructure Panther, el resto de las acciones, por lo que la sociedad concesionaria adquiere la condición de unipersonal. En junio de 2017, en virtud de un contrato de compraventa de acciones, la sociedad Galvantula S.L.U. se convierte en accionista único de la sociedad. La concesionaria comunicó en plazo a la ACFN la transmisión de las acciones según se establece en el contrato.

Los pagos realizados por la ACFN en concepto de canon por la Autovía del Camino desde el inicio de la explotación en 2007 hasta 2021 ascienden a 604 millones.

Esta infraestructura, según la valoración de la autoridad estatal competente³, cumple con los requisitos señalados por Eurostat para no computar como deuda a efectos de lo señalado en el SEC 95, actualmente sustituido por el SEC 2010.

1.2.2. Autovía del Pirineo

Con fecha 31 de julio de 2009 se firmó el contrato de concesión entre la sociedad concesionaria, Autovía del Pirineo S.A., y la ACFN, que tiene por objeto la construcción de dos nuevos tramos para un total de 16 kilómetros y la conservación y la explotación de tramos ya desdoblados con anterioridad para un total de 45 kilómetros. El plazo de concesión es de 30 años.

La sociedad concesionaria se constituyó como sociedad anónima en julio de 2009. Esta sociedad estaba integrada por las empresas Iridium Concesiones de Infraestructuras S.A., Construcciones Mariezcurrena S.L. y Construcciones Luciano Elcarte S.L.

La autovía comenzó su fase de explotación el 15 de enero de 2012, una vez finalizadas las obras y el devengo de los cánones a pagar al concesionario se inició el 1 de febrero de ese mismo año.

El contrato prevé la posibilidad de que las tarifas sean revisadas en función del Precio Final Reconocido del conjunto de las Obras (en adelante PFCOR) aprobado,

³ Desde 2013 el Comité Técnico de Cuentas Nacionales.





pero al término de la fase de construcción de las obras no se realizó dicha aprobación. El presupuesto total estimado del contrato asciende a 271,38 millones.

Durante la explotación, la retribución de la ACFN al concesionario está basada en:

- Canon de demanda (en adelante CD) vinculado al tráfico soportado por la infraestructura. Las variables que determinan este canon son: número de vehículos-kilómetro recorridos, la categoría de los mismos (pesado o ligero) y las tarifas por kilómetro recorrido aplicables a cada tipo de vehículo.

- Canon del estado y calidad de la infraestructura (en adelante CEICS) condicionado al grado de cumplimiento de unos estándares de calidad. Las variables que lo determinan son la tarifa aplicable por kilómetro, el número de kilómetros de la autovía y las deducciones automáticas en caso de que los indicadores de calidad no sean óptimos. Por tanto, el canon CEICS es un importe fijo anual que se corrige el año siguiente con las mediciones del grado del cumplimiento de los indicadores.

Al canon de demanda, según el contrato, está previsto que se le aplique una corrección si el tráfico supera los límites superiores establecidos⁴. En el periodo de explotación 2012-2021 no se ha aplicado ninguna corrección al no rebasarse dicho nivel.

Las tarifas unitarias (IVA excluido) del CD y CEICS correspondientes a la oferta se actualizan anualmente con la evolución del IPC nacional.

| Tarifas del CD a aplicar | |
|--|---------------------------|
| Vehículos | (euros)(IVA no incluido) |
| Ligeros | 0,0624 |
| Pesados | 0,0842 |
| Tarifas del CEICS a aplicar (valor 2012) | |
| (expresada en euros por kilómetro /año) (IVA no incluido) | |
| 85.537,08 | |

La longitud de la autovía, a efectos del cálculo del CEICS, ha sido objeto de recurso en vía judicial. Dicho recurso finalizó mediante sentencia del Tribunal Supremo de fecha 1 de marzo de 2017, que avaló la tesis de la concesionaria, quedando establecido que los kilómetros afectos al cálculo de CEICS son los estipulados en el contrato de concesión, esto es, 46,097 kilómetros y no los 45,421 kilómetros construidos. La ACFN abonó a la concesionaria en 2017, 400.000 euros por la diferencia de longitud desde el inicio del devengo.

Los pagos realizados en concepto de canon por la Autovía del Pirineo desde el inicio de la explotación en 2012 hasta 2021 ascienden a 160 millones.

⁴ El concesionario no cobrará canon de demanda por los vehículos que superen los límites superiores establecidos, 291 millones vehículos/km/año para ligeros y 36,5 millones vehículos/km/año para pesados.





La evolución de la estructura accionarial, en porcentaje sobre la cifra de capital social, de la Autovía del Pirineo S.A.U. en el periodo 2014-2021 es la siguiente:

| Estructura accionarial | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | % | % | % | % | % | % | % | % |
| Iridium Concec de Infr, S.A. | 72 | 99,999997 | 99,999997 | 99,999992 | 99,999992 | 99,999992 | | |
| Cons. Mariezcurrena, S.L. | 20 | | | | | | | |
| Cons. Luciano Elcarte, S.L. | 8 | | | | | | | |
| Desarrollo de Concesiones Viarias Uno, S.L. | | 0,000003 | 0,000003 | 0,000008 | 0,000008 | 0,000008 | | |
| Iridium Hermes Roads, S.L. | | | | | | | 100 | 100 |
| Total | 100 |

Fuente: cuentas anuales de las sociedades concesionarias.

Con fecha 29 de enero de 2020 el capital social de la concesionaria queda en manos de un único accionista, la sociedad Iridium Hermes Roads S.L.⁵. Esta transmisión, tal y como se establece en el contrato, cuenta con la autorización de la ACFN, al exceder del diez por ciento del capital de la sociedad concesionaria.

Esta infraestructura, según la valoración de la autoridad estatal competente, cumple con los requisitos señalados por Eurostat para computar como deuda a efectos de lo señalado en el SEC 2010.

1.2.3. Estructura organizativa de control de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para ambas autovías.

En el contrato de concesión y en los pliegos de ambas autovías se establecen como órganos de control, el Director de explotación, para los aspectos técnicos (ejercida por un funcionario del Departamento de Cohesión Territorial) y, el Delegado del Gobierno en la concesionaria para los aspectos financieros.

En la ACFN la gestión de los dos contratos de concesión de obras públicas corresponde al Departamento de Cohesión Territorial, en concreto, a dos servicios:

- Servicio de Conservación, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras. El director del Servicio de Conservación es el director de Explotación, es decir, quien vigila la adecuada prestación del servicio y conservación de la autovía en su fase de explotación.
- Servicio de Gestión Económico Presupuestaria y Control del Gasto. Entre sus funciones, se incluye el seguimiento económico financiero de las concesiones, en colaboración con los servicios técnicos del departamento.

El Delegado del Gobierno tiene derecho a participar en las sesiones del Consejo de Administración de las sociedades concesionarias. Los informes de las auditorías

⁵ En 2020 los accionistas de Autovía del Pirineo S.A. aportaron el 100% de su participación a la sociedad Iridium Hermes Roads, S.L.





financieras de la sociedad concesionaria deben ser entregados al mismo. En la actualidad no hay ningún Delegado del Gobierno en las concesionarias desde 2014, año en que se jubiló el anterior.

1.3. Zonas regables del Canal de Navarra

La contratación y la explotación del Canal de Navarra se realizó mediante contrato de concesión de obras públicas.

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, establece que sea la sociedad pública INTIA la concedente de la obra. La dirección de explotación y el seguimiento económico financiero de la concesión se realizan desde dicha sociedad pública. Las relaciones entre la ACFN e INTIA se articulan a través de los convenios de colaboración suscritos en 2006 y 2013 para la Primera Fase y para la Ampliación de la Primera fase respectivamente. En ambos convenios se prevé el nombramiento de un Delegado del Gobierno en la concesionaria, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda.

En la ACFN, la gestión de los dos contratos de concesión de obras públicas, para la construcción y explotación del Canal de Navarra recae desde un inicio en el DDRyMA. La competencia la ejerce el Servicio de Infraestructuras Agrarias, dependiente de la Dirección General de Agricultura y Ganadería del citado departamento.

Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de fecha 23 de octubre de 2019, se aprobó la delegación del DDRyMA al Departamento de Cohesión Territorial para el ejercicio de las competencias que ostenta la ACFN en el contrato de concesión para la Ampliación de la Primera Fase. En concreto, las ejerce el Servicio de Nuevas Infraestructuras, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas, del Departamento de Cohesión Territorial.

Primera Fase

El contrato de concesión de obras públicas para la construcción y explotación de las infraestructuras de interés general de la Zona Regable del Canal de Navarra de la Primera Fase se firmó en septiembre de 2006 por un plazo de 30 años, en los que se incluye el periodo de construcción.

La zona regable consta de 15 sectores o zonas de riego, con una previsión inicial de 23.610 hectáreas de riego.

La Sociedad Concesionaria de la Zona Regable del Canal de Navarra S.A. (en adelante AGUACANAL) se constituyó como sociedad anónima en septiembre de 2006.

El concesionario, según establece la Ley Foral 12/2005, 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 presupuesto total estimado de la inversión de la Primera Fase asciende a 172 millones. La suma de los PFROI de cada uno de los sectores de riego asciende a 169,88 millones. Estas cifras incluyen el presupuesto de ejecución material más el 15 por ciento de gastos generales y beneficio industrial, el IVA y el ocho por ciento de gastos a cargo de la concesionaria.

La retribución de la concesionaria está integrada por los siguientes componentes:

- Canon de demanda (en adelante CD): Es el producto de la tarifa unitaria corregida por el nivel de consumo de cada comunidad de regantes⁶ (en adelante CCRR) por el total de metros cúbicos de agua consumidos por cada CCRR.
- Canon de calidad (en adelante CCGI): Se calcula en base a las hectáreas regadas netas de cada sector. Se aplicarán deducciones automáticas en caso de que la disponibilidad de la infraestructura esté por debajo de los estándares óptimos definidos en contrato.
- Canon de explotación. La concesionaria lo percibe de la CCRR como abono anual de los gastos de explotación de la obra pública.

Entre los años 2006 a 2011 se llevó a cabo la construcción de los diferentes sectores; todos están en explotación desde 2012.

El modelo económico-financiero de la oferta presentada por el adjudicatario constituye el PEF del contrato; este ha sido actualizado con los valores resultantes de cuatro reequilibrios realizados entre 2008 y 2011 como consecuencia del ajuste del contrato a la dimensión real de la transformación relativos a: importes finales de obra, las hectáreas definitivamente incluidas, las fechas definitivas de la puesta en riego de los diferentes sectores, etc. El último reequilibrio se aprobó el 31 de diciembre de 2011, y, por tanto, el PEF vigente es el derivado de este último.

Las tarifas unitarias de 2006 (IVA excluido) del CD y CCGI correspondientes a la oferta se actualizan con los porcentajes resultantes de los cuatro reequilibrios realizados.

| Canon | Unidad medida | Tarifa unitaria base 2006 | Tarifa unitaria base 2006 actualizada por reequilibrios |
|---------------|--------------------------|------------------------------|--|
| Canon demanda | (euros/ m ³) | 0,0446 | 0,0565 |
| Canon calidad | euros/Ha regada neta | 202,07 | 255,96 |

Sucesivamente, para cada ejercicio se actualizan según el IPC nacional.

Los pagos realizados por la ACFN en concepto de canon de los riegos de la Primera Fase del Canal de Navarra, desde 2007 hasta 2021, ascienden a 170 millones.

Los accionistas con participación en el capital social de AGUACANAL a 31 de diciembre de 2021 son, al 50 por ciento, Impact Navarra S.L.U. y la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (en adelante AGBAR).

⁶ Existe una comunidad de regantes por cada sector de riego.





La evolución de la estructura accionarial, en porcentaje sobre la cifra de capital social, de AGUACANAL en el periodo 2014-2021 es la siguiente:

| Estructura accionarial | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Grupo Corporativo Empresarial de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra, S.A.U | | | | | | | | |
| Acciona, S.A. | 35 | 40 | 45 | 50 | 50 | 50 | 50 | |
| Befesa Constr. y Tecnología Ambiental SAU en 2008 Befesa Agua, SA, y en 2011 Abeinsa Infraestr. Medio Ambiente, S.A. | 10 | 10 | 10 | | | | | |
| Isolux Corsán Conces., S.L | | | | | | | | |
| Obras Espec. de Navarra, S.A. | 3,333 | | | | | | | |
| Urbanizaciones Iruña, S.A. (En 2008 IC Construcción, Ingeniería y Gestión de Obras, S.A.U) | | | | | | | | |
| Arian, Construcción y Gestión de Infraestructuras, S.A. | 3,334 | | | | | | | |
| Grupo Isolux Corsán, S.A | 10 | 10 | | | | | | |
| Auna Socied. Patrimonial, S.L | 3,333 | | | | | | | |
| Soc. Gral Aguas Barcelona S.A. | 35 | 40 | 45 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Impact Navarra, S.L.U. | | | | | | | | 50 |
| Total | 100 |

Esta infraestructura, según la valoración de la autoridad estatal competente, cumple con los requisitos señalados por Eurostat para computar como deuda a efectos de lo señalado en el SEC 2010.

Ampliación de la Primera Fase

El 21 de mayo de 2014 la sociedad concedente, INTIA, y la sociedad concesionaria, Aguas de Navarra S.A., firmaron el contrato de concesión de obras públicas para la Construcción y Explotación de las Infraestructuras de Interés General de la Ampliación de la Primera Fase de la Zona Regable del Canal de Navarra.

La Zona Regable consta de cinco sectores de riego, con una previsión inicial de 15.275 hectáreas de riego. Estos sectores, a su vez, están divididos en diferentes zonas de riego.

La sociedad concesionaria se constituyó como sociedad anónima en mayo de 2014. Está sociedad estaba controlada por el grupo Obrascón Huarte Lain, S.A. (en adelante OHL) que poseía un 65 por ciento y el 35 por ciento restante obraba en poder de AGBAR.

La evolución de la estructura accionarial, en porcentaje sobre la cifra de capital social, de la estructura accionarial de Aguas de Navarra S.A. en el periodo 2014-2021 es la siguiente:

| Estructura accionarial | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Obrascon Huarte Lain, S.A. | 65 | 65 | 65 | 65 | 65 | 65 | 65 | |
| Soc.Geral AguasBarcelona, S.A. | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 50 |
| Impact Navarra, S.L.U. | | | | | | | | 50 |
| Total | 100 |

En octubre de 2021, OHL vende su participación a un fondo de inversión (Impact Navarra S.L.U.). Posteriormente este fondo vende el 15 por ciento a AGBAR, y con esta operación, la sociedad concesionaria está participada, al cierre del ejercicio





2021, en un 50 por ciento por Impact Navarra S.L.U. y en un 50 por ciento por AGBAR.

Durante el período de duración del contrato, la retribución a la sociedad concesionaria se basa en un componente único denominado “Retribución única Total” (en adelante RUT), desglosado a su vez en tres subcomponentes:

- Canon de Volumen de Agua (en adelante CVA). Se paga en función del consumo de agua. Es el producto de la tarifa unitaria por el total de metros cúbicos de agua consumidos. La tarifa será aplicable teniendo en cuenta las bandas de consumo.
- Canon de calidad y gestión de la infraestructura (en adelante CCGI). Está relacionado con la puesta a disposición de las obras en las condiciones técnicas y de servicio adecuadas para su uso por los regantes. Se calcula por sector o zona de riego en función del número de hectáreas puestas en riego y la cantidad ofertada por hectárea. Cada sector o zona de riego tiene su propia tarifa, a diferencia de la Primera Fase, que es única.
- Canon de explotación. La concesionaria lo recibe de la comunidad de regantes como abono anual de los gastos de explotación y mantenimiento de la zona regable.

El presupuesto total estimado asciende a 157,78 millones. Hasta el 31 de diciembre de 2021 la suma de los PFROI de los 11 sectores o zonas de riego ya en explotación es de 78,31 millones. Estas cifras incluyen el presupuesto de ejecución material más el 15 por ciento de gastos generales y beneficio industrial, el IVA y el siete por ciento de gastos a cargo de la concesionaria.

La Ampliación de la Primera Fase se encuentra en fase de construcción; si bien inicialmente estaba previsto finalizar la obra para el año 2018, se está produciendo un retraso y se prevé la finalización para 2023.

La RUT se verá afectada por deducciones automáticas en el caso de que la disponibilidad de la infraestructura y la calidad en la gestión para la prestación del servicio esté por debajo de los estándares establecidos en el pliego.

Formando parte de la oferta, la sociedad concesionaria incluye un PEF para toda la vida de la concesión.

Con efectos en el periodo analizado por el presente informe, se han aprobado mediante resolución del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras un total de cinco reequilibrios del contrato de concesión, el último de mayo de 2021. Los restablecimientos del equilibrio económico financiero del contrato dan lugar a la revisión y actualización del PEF al objeto de acomodarlo a las nuevas circunstancias. Estos reequilibrios se realizan mediante un incremento de la tarifa y/o mediante pagos anticipados, dando lugar a variaciones en el coste del contrato y, en su caso, modificaciones contractuales.





Las tarifas unitarias de 2014 del CD y CCGI correspondientes a la oferta se actualizan con los porcentajes resultantes de los cinco reequilibrios realizados.

| Canon | Unidad medida | Tarifa unitaria base 2014 | Tarifa unitaria base 2014 actualizada por reequilibrios |
|------------------------------|--------------------------|---------------------------|---|
| Canon demanda | (euros/ m ³) | 0,02197 | 0,03272 |
| Canon calidad ^(*) | €/Ha regada neta | | |

(*) Tarifa unitaria para cada uno de los sectores de riego.

Los pagos realizados en concepto de canon de la Ampliación de la Primera Fase ascienden a 35 millones correspondientes a 11 zonas de riego puestos en explotación.

Esta infraestructura, según la valoración de la autoridad estatal competente, no computa como deuda a efectos de lo señalado en el SEC 2010.



Apéndice 2: Observaciones y hallazgos de la fiscalización

A continuación, se incluyen observaciones e información adicional que esta Cámara considera de interés para las personas destinatarias y usuarias del presente informe de fiscalización.

2.1. Autovías

2.1.1. Explotación y control de la Administración

Una vez finalizada la obra comienza la fase de explotación. En esta fase, las relaciones entre la Administración y la sociedad concesionaria están reguladas en el contrato y en el pliego de condiciones (en adelante PCAP).

El análisis de la fase de explotación, de acuerdo con los términos de la concesión, pone de manifiesto los siguientes hechos:

- Desde 2014 no se ha nombrado a ninguna persona para el desempeño del puesto de Delegado del Gobierno en las sociedades concesionarias.

- La concesionaria de la Autovía del Camino ha comunicado, conforme a lo establecido en el contrato, la transmisión de acciones representativas del capital social. En la concesión de la Autovía del Pirineo, donde es necesaria autorización cuando la transmisión sea de acciones representativas de más del diez por ciento del capital social de la concesionaria, las autorizaciones se han concedido por resolución del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras.

- En los contratos se fijan obligaciones en relación con el capital social mínimo de las sociedades concesionarias. Este no podrá ser inferior al diez por ciento de la inversión ofertada, si bien, en la concesión de la Autovía del Pirineo, transcurridos cinco años desde la puesta en servicio del último tramo de la autovía, este porcentaje se reduce al cinco por ciento durante todo el plazo de concesión.

El capital social a 31 de diciembre de 2021 de la Autovía del Camino S.A.U es el diez por ciento de la PFROI de la inversión y el de la Autovía del Pirineo S.A.U. es el cinco por ciento de la inversión total ofertada.

- Se observa una moderada incidencia de los indicadores de calidad:

En la Autovía del Camino no se prevén deducciones automáticas en función del estado de la infraestructura y la calidad del servicio. Los estándares de calidad establecidos en el contrato se han cumplido y, por tanto, no han dado lugar a ninguna penalización económica.

En la Autovía del Pirineo, el importe a percibir por el concesionario en concepto de CEICS puede verse reducido en función de nueve indicadores representativos del estado de la infraestructura y la calidad del servicio recogidos en el contrato.





En el periodo concesional analizado existe una escasa incidencia de dichos indicadores de calidad. La corrección por la aplicación de los indicadores de calidad en la Autovía del Pirineo ha supuesto una reducción del importe a percibir por el concesionario de 346.774 euros.

| Año | Deducción | % deducción s/ devengo bruto | Devengo neto CEICS |
|--------------|----------------|---------------------------------|--------------------|
| 2012 | 70.802 | 1,93 | 3.602.312 |
| 2013 | 21.271 | 0,50 | 4.233.000 |
| 2014 | 0 | 0,00 | 4.267.035 |
| 2015 | 7.440 | 0,18 | 4.216.924 |
| 2016 | 14.360 | 0,34 | 4.210.004 |
| 2017 | 23.623 | 0,54 | 4.332.208 |
| 2018 | 23.883 | 0,54 | 4.379.862 |
| 2019 | 85.204 | 1,93 | 4.371.386 |
| 2020 | 25.386 | 0,57 | 4.466.857 |
| 2021 | 74.804 | 1,67 | 4.394.978 |
| Total | 346.774 | 0,81 | 42.474.565 |

Los porcentajes de deducción, considerados en el modelo financiero del PCAP en un cinco por ciento, no han superado el dos por ciento en ningún año.

- Las concesionarias, en cumplimiento de la exigencia de los pliegos, entregan a la ACFN la auditoría de las cuentas anuales. El concesionario de la Autovía del Pirineo, además, debe someterse a auditorías operativas bianuales. Consta también el cumplimiento de esta obligación desde 2020.

- La ACFN ha formalizado contratos de asistencia técnica con empresas externas para la inspección de la explotación. Existen dos contratos plurianuales de asistencia técnica a la dirección de explotación de la Autovía del Camino y de la Autovía del Pirineo. Los contratos tienen como objeto, entre otros, la comprobación de niveles de calidad, verificación del tráfico objeto de abono mediante el canon, redacción de informes, seguimiento de la vialidad invernal, así como la realización de ensayos que determinan el CEICS en la Autovía del Pirineo. Los contratos en vigor son los siguientes:

| Autovía | Fecha adjudicación | Adjudicatario | Importe adjudicación IVA excluido | Plazo |
|-----------------|--------------------|--|--------------------------------------|-----------|
| Autovía Camino | 14/01/2019 | LRA Infraestructures Consulting S.L./LCA S.L | 297.520 | 2019-2023 |
| Autovía Pirineo | 14/01/2019 | LRA Infraestructures Consulting S.L./LCA S.L | 495.868 | 2019-2023 |





El gasto en asistencia técnica para las dos autovías, entre 2014⁷ y 2021 ha sido el siguiente:

| Año | Gasto presupuestario |
|--------------|----------------------|
| 2015 | 183.460 |
| 2016 | 183.499 |
| 2017 | 183.301 |
| 2018 | 183.517 |
| 2019 | 175.901 |
| 2020 | 191.831 |
| 2021 | 181.348 |
| Total | 1.282.857 |

- La Autovía del Camino S.A.U., según contrato, se compromete a abonar a la Cuenta Especial de Depósito (en adelante CED) el 50 por ciento de los ingresos percibidos por Canon de Demanda (IVA excluido) y un importe equivalente al IVA de los citados ingresos. El contrato establece que el concesionario no podrá disponer de dicha cuenta excepto para los pagos derivados de la financiación con recursos ajenos, es decir, interés y amortizaciones. La existencia de la CED es un mecanismo de la Administración para el control y seguimiento económico de la concesión, ya que esta puede concluir de forma anticipada si se produjera la amortización total de la financiación ajena y los gastos asociados a la misma.

El contrato señala que la concesionaria deberá confeccionar y presentar al Delegado del Gobierno un informe anual en el que se detallan y justifiquen todos los movimientos habidos en las CED del año anterior. Estos informes se presentan al Servicio de Gestión Económico Presupuestaria y Control del Gasto, y se aprueban por resolución del Director General de Obras Públicas. En la actualidad el saldo de la CED es de déficit y, por tanto, no se prevé la extinción del plazo concesional de forma anticipada.

Restablecimientos del equilibrio económico de la concesión

El concesionario es quien asume el riesgo y ventura de demanda, sin que pueda reclamar a la Administración compensación alguna por el hecho de que la evolución real del tráfico difiera de la prognosis realizada por el concesionario en la oferta. Los pliegos señalan las eventuales causas de reequilibrio.

La situación a fecha del presente informe de los reequilibrios solicitados por las concesionarias es la siguiente:

⁷ Hasta 2014 en la Autovía del Camino se realizó con medios propios





- *Autovía del Camino*

En el periodo 2014-2021, la concesionaria ha solicitado un restablecimiento del equilibrio económico. En abril de 2021, la sociedad concesionaria Autovía del Camino S.A.U, presenta solicitud de restablecimiento del equilibrio económico financiero del contrato por motivo de la pandemia COVID -19, debido al impacto directo en el tráfico de las restricciones de movilidad durante 2020 y que han afectado principalmente al tráfico de vehículos ligeros. Dicha reclamación fue desestimada por resolución del Director General de Obras Públicas de julio de 2021. Ante la desestimación se interpuso recurso de alzada, que fue desestimado por Orden Foral del Consejero de Cohesión Territorial en marzo de 2022. La sociedad Autovía del Camino S.A.U. ha interpuesto recurso contencioso administrativo ante el TSJN contra dicha orden foral.

- *Autovía del Pirineo*

La sociedad concesionaria Autovía del Pirineo S.A.U. ha solicitado desde 2014 hasta la actualidad tres restablecimientos del equilibrio.

a) El primero, en 2013, motivado por la no ejecución de obras por parte del Estado para la puesta en servicio del corredor pirenaico. La desestimación está confirmada por el Tribunal Supremo (en adelante TS).

b) El segundo, en 2017, motivado por la obligatoriedad del pago de la contribución territorial a los ayuntamientos por los que discurre la autovía. Está pendiente de resolución el recurso de casación al TS.

c) El tercero, en 2020, motivado por la pandemia COVID-19, desestimado el recurso de alzada por Orden Foral 29/2021, de 15 de abril, del consejero de Cohesión Territorial. La concesionaria interpuso recurso contencioso administrativo ante el TSJN, que en marzo de 2022 desestimó dicho recurso por considerar que no queda acreditado que se haya producido la ruptura del equilibrio del contrato de concesión que tiene una duración de 30 años. La sociedad Autovía del Pirineo S.A.U. no ha interpuesto recurso de casación, por lo que se declara firme la sentencia.

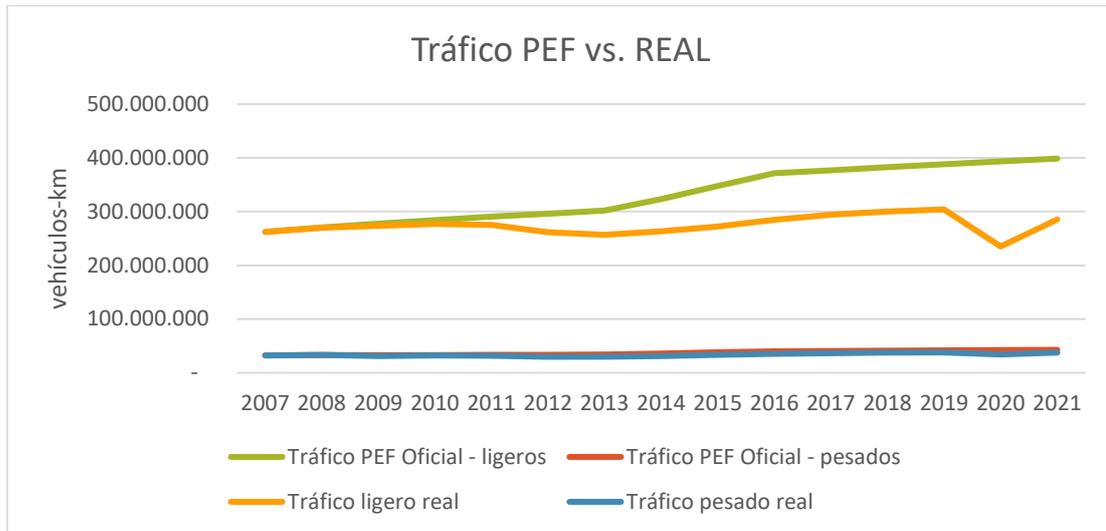
Análisis de las desviaciones entre las previsiones y los pagos efectivos

En este epígrafe analizamos, en euros corrientes, las desviaciones producidas desde el inicio del periodo de explotación de la concesión hasta 2021, entre los datos reales y las previsiones contenidas en el PEF de la oferta vigente a la fecha.

- *Desviaciones en la Autovía del Camino durante el periodo de explotación*

La comparativa entre el tráfico real y el tráfico incluido en el PEF desde el inicio de la explotación en 2007 hasta 2021, se refleja en el gráfico siguiente:





El tráfico real ha sido inferior al previsto, la diferencia es más significativa en el tráfico de ligeros, situándose en un 17 por ciento menos, y no tanto en el de pesados, que ha registrado un nueve por ciento menos.

La comparativa del canon anual devengado con las previsiones del mismo es la siguiente:



El canon anual devengado, desde 2007 hasta 2021, ha sido un 20 por ciento inferior al canon previsto en el PEF, mismo porcentaje en el CD que en el canon de Extra Conservación, debido a los menores niveles de tráfico. El canon anual medio para el periodo analizado ha sido 34 millones.

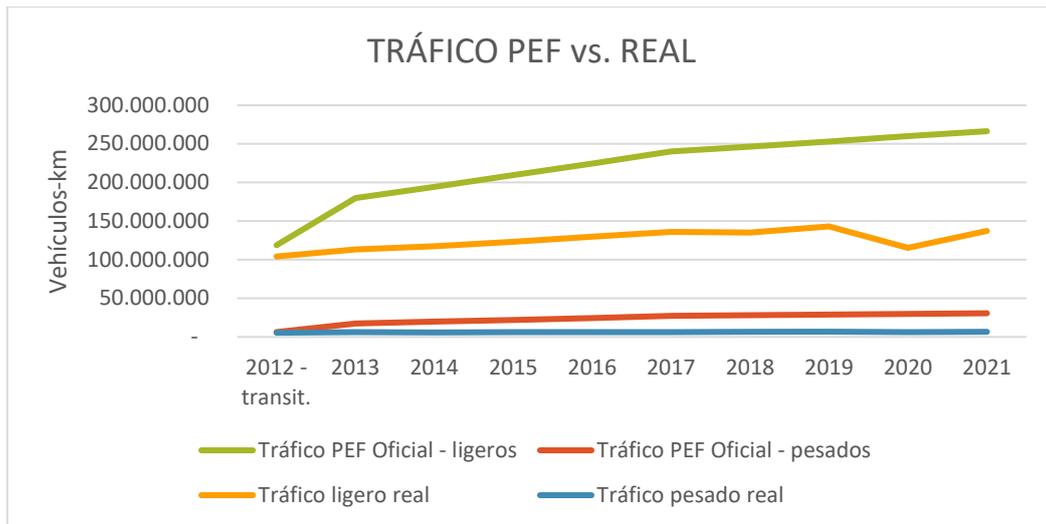




• *Desviaciones en la Autovía del Pirineo durante el periodo de explotación*

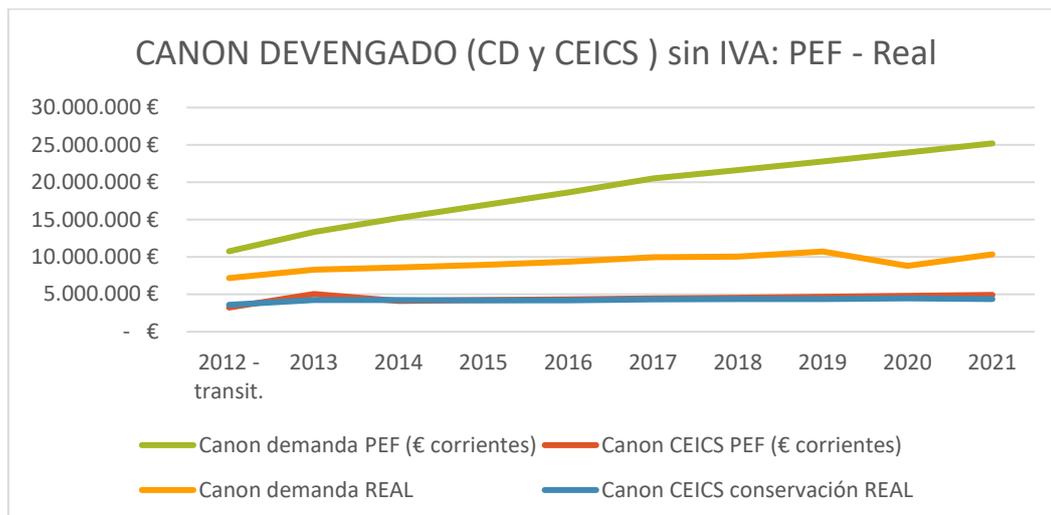
El análisis comparativo de las desviaciones lo realizamos sobre el PEF de la oferta.

La comparativa entre el tráfico real y el tráfico incluido en el PEF desde el inicio de la explotación en 2012 hasta 2021, se refleja en el gráfico siguiente.



El tráfico real ha sido significativamente inferior a las previsiones, en el tráfico de ligeros, un 43 por ciento menos, y en el de pesados, un 73 por ciento menos.

La comparativa del canon anual devengado con las previsiones del mismo es la siguiente:



El canon anual devengado, desde 2012 hasta 2021, respecto al canon previsto en el PEF, ha sido un 51 por ciento inferior en el CD y un 4 por ciento en el CEICS. El canon anual medio para el periodo analizado ha sido 13,5 millones.





Las principales diferencias entre el canon anual devengado y las previsiones son consecuencia de menores niveles de tráfico, debido al retraso en la apertura del corredor pirenaico.

Finalmente, y para las dos concesiones, en relación a las tarifas no existe variación significativa, el incremento previsto es del 2,5 por ciento anual. La inflación promedio durante el periodo de explotación ha sido ligeramente inferior a la prevista. Aunque los datos de IPC actuales, un 6,5 por ciento interanual en diciembre de 2021, prevén una inflación elevada a corto plazo, la previsión de evolución del IPC a medio plazo se sitúa en el entorno del dos por ciento.

2.1.2. Información presupuestaria

Las obligaciones económicas derivadas de los contratos se obtienen de aplicar las tarifas al tráfico real. Los importes anuales del canon están registrados dentro del capítulo 2 del presupuesto (compra de bienes corrientes y servicios) en el concepto 209 canon de la autovía.

En definitiva, hasta 2021 se han reconocido en los presupuestos generales de Navarra 764 millones por concepto de pago a las sociedades concesionarias, con el siguiente desglose:

| Concepto | (Miles) Importe |
|---------------------|--------------------|
| Autovía del Camino | 603.653 |
| Autovía del Pirineo | 160.100 |
| Total | 763.753 |

• Autovía del Camino

Un análisis más detallado del devengo e imputación al presupuesto anual, así como la evolución del tráfico, desde el inicio de la concesión, para la Autovía del Camino sería el siguiente:

| (Miles, salvo número de vehículos) | | | | | | | |
|------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|---|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Año | Vehículos- km./año ligeros | Vehículos km./año pesados | Total vehícu- los km./año ^(*) | Devengo canon demanda | Devengo extra conservación | Total devengo IVA incluido | Total gasto presupuesto |
| 2007 | 262.277.747 | 32.258.326 | 294.536.073 | 27.542 | 1.697 | 33.917 | 27.527 |
| 2008 | 270.003.855 | 33.255.072 | 303.258.927 | 29.062 | 1.785 | 35.782 | 40.200 |
| 2009 | 273.478.310 | 30.986.103 | 304.464.413 | 30.519 | 1.875 | 37.578 | 39.501 |
| 2010 | 276.945.551 | 32.430.992 | 309.376.543 | 30.790 | 1.892 | 38.564 | 37.694 |
| 2011 | 275.225.500 | 31.551.861 | 306.777.361 | 31.051 | 1.909 | 38.893 | 39.901 |
| 2012 | 261.794.171 | 29.715.571 | 291.509.742 | 30.375 | 1.868 | 38.369 | 40.120 |
| 2013 | 256.966.508 | 30.014.280 | 286.980.788 | 30.735 | 1.891 | 39.477 | 38.008 |
| 2014 | 263.619.512 | 30.855.866 | 294.475.378 | 32.000 | 1.971 | 41.104 | 36.323 |
| 2015 | 272.080.170 | 33.202.019 | 305.282.189 | 33.059 | 2.036 | 42.466 | 38.547 |
| 2016 | 284.904.646 | 35.097.208 | 320.001.854 | 34.529 | 2.126 | 44.352 | 43.741 |
| 2017 | 294.260.429 | 36.278.635 | 330.539.064 | 35.634 | 2.192 | 45.770 | 46.195 |
| 2018 | 300.250.787 | 37.537.460 | 337.788.247 | 37.026 | 2.277 | 47.556 | 47.790 |
| 2019 | 304.116.825 | 37.771.087 | 341.887.912 | 38.283 | 2.354 | 49.171 | 49.461 |
| 2020 | 235.070.244 | 33.697.612 | 268.767.856 | 30.331 | 1.865 | 38.957 | 49.523 |
| 2021 | 285.113.798 | 37.256.789 | 322.370.587 | 36.092 | 2.220 | 46.357 | 29.121 |
| Total | | | | 487.027 | 29.958 | 618.314 | 603.653 |

(*) IMD (intensidad media diaria) por la longitud total de la autovía (70 km) para todo el año natural.





De los 517 millones (IVA excluido) que cobró la concesionaria hasta diciembre de 2021, el 94 por ciento de los ingresos corresponde al canon por demanda.

Durante el año se abona mensualmente un importe a cuenta calculado en función del tráfico del año anterior. Una vez concluido el año natural, a comienzos del año siguiente, con los datos de los volúmenes de tráfico definitivos de dicho año se calcula la liquidación final y se compensa en los pagos del año siguiente. Por ese motivo se producen diferencias entre el devengo anual y los apuntes presupuestarios. Los 14,66 millones de diferencia, devengados y no reflejados en presupuesto, corresponden a los siguientes hechos:

a) La liquidación anual económica de 2021, que se aprueba el 31 de enero de 2022, por valor de 7,58 millones.

b) El canon correspondiente al mes de diciembre de 2021, que se imputa al presupuesto de 2022, por valor de 3,23 millones.

c) Al ahorro que ha supuesto a la ACFN la no ejecución del refuerzo del firme para dos tramos de la autovía, al cual la concesionaria estaba obligada por contrato, por un total de 3,63 millones. La imputación del ahorro provocó una modificación del contrato y se ha compensado en los pagos del canon o con la realización de reparaciones puntuales.

• *Autovía del Pirineo*

Un análisis más detallado del devengo e imputación al presupuesto anual, así como de la evolución del tráfico, desde el inicio de la concesión para la Autovía del Pirineo es el siguiente:

(Miles, salvo número de vehículos)

| Año | Vehículos km./año ligeros | Vehículos km./año pesados | Total Vehículos km./año ^(*) | Devengo canon demanda | Devengo CEICS | Total devengo IVA incluido | Total gasto presupuesto |
|--------------|---------------------------|---------------------------|--|-----------------------|---------------|----------------------------|-------------------------|
| 2012 | 104.200.551 | 5.488.913 | 109.689.464 | 7.183 | 3.673 | 12.879 | 13.140 |
| 2013 | 113.229.715 | 6.150.979 | 119.380.694 | 8.301 | 4.233 | 15.166 | 14.985 |
| 2014 | 117.435.362 | 6.036.105 | 123.471.467 | 8.603 | 4.267 | 15.572 | 15.122 |
| 2015 | 123.369.401 | 6.270.753 | 129.640.154 | 8.939 | 4.217 | 15.918 | 14.492 |
| 2016 | 129.831.779 | 6.143.789 | 135.975.568 | 9.365 | 4.210 | 16.426 | 16.380 |
| 2017 | 136.173.561 | 6.436.225 | 142.609.786 | 9.982 | 4.332 | 17.711 | 17.597 |
| 2018 | 135.406.220 | 6.507.838 | 141.914.058 | 10.050 | 4.380 | 17.460 | 18.005 |
| 2019 | 143.119.655 | 6.815.692 | 149.935.347 | 10.739 | 4.371 | 18.283 | 17.595 |
| 2020 | 115.518.109 | 6.129.596 | 121.647.705 | 8.802 | 4.467 | 16.055 | 18.991 |
| 2021 | 137.452.512 | 6.631.808 | 144.084.320 | 10.351 | 4.395 | 17.843 | 13.793 |
| Total | | | | 92.315 | 42.528 | 163.314 | 160.100 |

(*) IMD (intensidad media diaria) por la longitud de la autovía (45,21 km) para todo el año natural.

De los 134,8 millones (IVA excluido) que cobró la concesionaria hasta diciembre de 2021, 42,5 millones corresponden al importe cobrado por CEICS, es decir, el 32 por ciento de los ingresos no dependen del tráfico.

Durante el año se abona mensualmente un importe en función del tráfico del año anterior y se ajusta el año siguiente. Por ese motivo se producen diferencias entre





el devengo anual y los apuntes presupuestarios. Los 3,21 millones de diferencia a favor de la ACFN corresponderían a la liquidación anual económica de 2021, que se aprueba en febrero de 2022, por valor de 1,87 millones y al canon correspondiente al mes de diciembre de 2021, que se imputa al presupuesto de 2022, por valor de 1,33 millones.

2.2. Canal de Navarra

2.2.1. *Explotación y control de la Administración*

- INTIA es la sociedad concedente del contrato de concesión, y ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones de las sociedades concesionarias de las Zonas Regables del Canal, tanto en fase de construcción como en fase de explotación. La ACFN tiene las potestades administrativas, en relación a la toma de decisiones respecto a las modificaciones de contrato y restablecimiento del equilibrio económico de la concesión; además, ejerce la inspección, vigilancia y control a través de su participación en la comisión mixta de seguimiento de la concesión.

- La comisión mixta es el órgano de coordinación de las relaciones entre las partes intervinientes en el contrato, la componen representantes de INTIA, de la sociedad concesionaria y el Delegado del Gobierno, con funciones de seguimiento e información. A esta comisión, según se establece en el contrato, se remitirán el estado y formulación de las cuentas anuales e informes de auditoría.

- El Delegado del Gobierno en las sociedades concesionarias, ejercido por un empleado público del Departamento de Economía y Hacienda, asiste a los consejos de administración, con voz, pero sin voto, así como también a la comisión mixta de seguimiento de la concesión. La sociedad concesionaria remite anualmente al Delegado del Gobierno los informes de auditoría financiera.

- Las compraventas de acciones de las sociedades concesionarias cuentan con la comunicación o autorización previa, en su caso, de la comisión ejecutiva de INTIA de acuerdo con lo previsto en el contrato.

- INTIA realiza, entre otros, el seguimiento y control del volumen de agua consumido, así como la revisión técnica de una muestra aleatoria de hidrantes, para verificar que funcionan correctamente y que las lecturas son coherentes con el volumen facturado.

- El consumo de agua depende fundamentalmente de la superficie conectada a los sistemas de riego, de los tipos de cultivo y de la climatología.





La evolución de las hectáreas con instalación de riego para el periodo de explotación 2014-2021 en la Primera Fase es la siguiente:

| Años | Ha regables netas | Ha con instalación | % instaladas | Consumo m ³ por Ha con instalación |
|------|-------------------|--------------------|--------------|---|
| 2014 | 22.445 | 19.539 | 87 | 4.621 |
| 2015 | 22.464 | 19.812 | 88 | 4.753 |
| 2016 | 22.473 | 20.032 | 89 | 4.682 |
| 2017 | 22.472 | 20.140 | 90 | 4.341 |
| 2018 | 22.470 | 20.155 | 90 | 3.926 |
| 2019 | 22.469 | 20.265 | 90 | 4.873 |
| 2020 | 22.404 | 20.295 | 91 | 4.021 |
| 2021 | 22.398 | 20.363 | 91 | 4.234 |

En 2021 la superficie regable neta asciende a 22.398 hectáreas, de las cuales cuentan con riego instalado un 91 por ciento, cifra que apenas ha variado en estos últimos años.

La evolución de las hectáreas con instalación para el periodo de explotación 2014-2021 en la Ampliación de la Primera Fase es la siguiente:

| Años | Ha regables netas | Ha con instalación | % instaladas(*) | Consumo m ³ por Ha con instalación |
|------|-------------------|--------------------|-----------------|---|
| 2017 | 6.848 | 2.667 | 56 | 2.695 |
| 2018 | 6.860 | 3.546 | 73 | 4.099 |
| 2019 | 6.867 | 5.249 | 82 | 5.400 |
| 2020 | 6.859 | 5.605 | 88 | 4.480 |
| 2021 | 8.097 | 6.512 | 88 | 4.966 |

(*) Porcentaje sobre las Ha en explotación, es decir, Has regables netas menos Ha con riego por gravedad.

La superficie total en explotación para la Ampliación de la Primera Fase a 31 de diciembre de 2021, y cuyos valores son utilizados para el cálculo de los cánones, asciende a 8.097 hectáreas, un 53 por ciento del total de las 15.275 hectáreas previstas inicialmente.

- En los contratos se exige la aportación por los accionistas de un porcentaje mínimo de recursos sobre la inversión total, entendida esta como el presupuesto de ejecución material más el beneficio industrial y gastos generales. El capital se incrementará con el objeto de mantener este porcentaje cuando se produzca una inversión total mayor que la prevista en cada uno de los sectores. Una vez se apruebe el PFROI de cada sector, se adaptará para mantener los porcentajes mínimos.

El capital social de AGUACANAL a 31 de diciembre de 2021 es el diez por ciento de la inversión establecida en el PFROI. En la Ampliación, el capital social de Aguas de Navarra S.A., como existen sectores de riego aún en ejecución, se incrementa a medida que se produce la inversión, con el objeto de mantener el porcentaje mínimo; a 31 de diciembre de 2021 el porcentaje de fondos propios sobre la inversión total prevista es del 15 por ciento, mínimo establecido en el contrato.





• INTIA ha formalizado diversos contratos de asistencia técnica con empresas externas para el asesoramiento específico y especializado en el área económico financiera en relación con los dos contratos concesionales para el desarrollo de la Zona Regable del Canal de Navarra. El objeto de estos contratos es la asistencia técnica en relación a estudios de viabilidad, interpretación de los pliegos o efecto de las hipotéticas modificaciones contractuales sobre los PEFs, entre otras. El contrato vigente a fecha de redacción de este informe es el siguiente:

| | Fecha adjudicación | Adjudicatario | Importe IVA excluido | Plazo |
|------------------------|--------------------|---------------|----------------------|-----------|
| Zona regable del Canal | 10/12/2021 | PwC | 133.340 | 2021-2025 |

El gasto en asistencia técnica para el período 2014-2021 (IVA incluido) es el siguiente:

| Años | Gasto presupuestario |
|--------------|----------------------|
| 2014 | 45.700 |
| 2015(*) | 0 |
| 2016 | 0 |
| 2017 | 49.633 |
| 2018 | 113.491 |
| 2019 | 201.610 |
| 2020 | 206.218 |
| 2021 | 58.564 |
| Total | 675.216 |

(*) En los ejercicios 2015 y 2016 no hay gasto, período comprendido entre el último reequilibrio de 2011 de la Primera Fase y el primer reequilibrio de la Ampliación de la Primera Fase.

• En la Primera Fase y en la Ampliación de la Primera Fase del Canal de Navarra, el CCGI se calcula en base al número de hectáreas netas. Este canon está afectado por deducciones automáticas en caso de incumplimiento de los estándares óptimos definidos en el contrato. Las deducciones realizadas en el periodo objeto de fiscalización para cada de las concesiones son las siguientes:

1) En la Primera Fase no se han aplicado deducciones porque se han cumplido los estándares.

2) En la Ampliación de la Primera Fase del Canal de Navarra afectan tanto al CCGI como al CVA. Las deducciones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2021 no son significativas sobre el canon total, como se puede observar en el siguiente detalle por año:

| Año | Deducción indicadores de calidad | % deducción s/ devengo bruto | CCGI +CVA |
|--------------|----------------------------------|------------------------------|-------------------|
| 2018 | 909 | 0,02 | 4.302.849 |
| 2019 | 7.635 | 0,15 | 5.225.696 |
| 2020 | 1.925 | 0,04 | 5.437.087 |
| 2021 | 2.937 | 0,04 | 7.588.718 |
| Total | 13.406 | 0,06 | 22.554.350 |

• La Ampliación de la Primera Fase del Canal de Navarra no ha finalizado su construcción; la mejor previsión será la finalización de las obras a finales de 2023. Los retrasos en la obra tienen como consecuencia, entre otras, un menor periodo de explotación.





Restablecimientos del equilibrio económico de la concesión

El derecho de la sociedad concesionaria al restablecimiento del equilibrio económico de la concesión, debido fundamentalmente a las variaciones en las inversiones finales de determinados sectores de riego, ha provocado pagos a la sociedad concesionaria de una cantidad compensatoria (denominados pagos up-front), así como ajustes en las tarifas, siempre para mantener la rentabilidad del accionista para el caso de la Primera Fase y la rentabilidad del proyecto para el caso de la Ampliación de la Primera Fase.

A diferencia de las autovías, los restablecimientos del equilibrio en el Canal de Navarra están causados por las variaciones en la fase de construcción de la inversión final.

- *Reequilibrios de la 1ª fase*

El último aprobado fue el cuarto de fecha 31 de diciembre de 2011. Por tanto, desde el último informe de esta Cámara no ha habido reequilibrios.

El cuadro resumen de los reequilibrios aprobados durante el periodo de construcción y su efecto sobre la tarifa es el siguiente:

| Reequilibrios 1ª fase Canal | Oferta | R 1 | R 2 | R 3 | R 4 | Acumulado reequilibrios |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------------|
| Canon de demanda (euros 2006) | 0,0446 | 0,0461 | 0,0479 | 0,0498 | 0,0565 | 0,0565 |
| CCGI (euros 2006) | 202,07 | 209,02 | 217,07 | 225,58 | 255,96 | 255,96 |
| Fecha efectos incrementos por reequilibrios | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | |
| Incremento tarifas (% s/tarifa inicial) | | 3,44 | 3,85 | 3,92 | 13,47 | 26,67 |

Tal y como indicaba esta Cámara en su informe de “Peaje en la sombra” publicado en diciembre de 2014, en relación al efecto de los reequilibrios en la Primera Fase del Canal de Navarra:

“El efecto neto de estos reequilibrios supone un incremento a partir de 2012 del 26,67 por ciento sobre la oferta inicial. Este efecto se refiere a tarifa unitaria.

Las principales causas que han motivado el incremento de tarifa son la modificación del plan de explotación inicial para ampliar y mejorar el mantenimiento de caminos y drenajes, la reducción de un 5,3 por ciento de la superficie regada neta respecto a la del pliego, el incremento de 8,6 por ciento de la inversión en obra y las modificaciones de plazos respecto a lo establecido en el pliego”





- *Reequilibrios ampliación 1ª fase:*

El último aprobado, en el periodo objeto de fiscalización, con efecto en 2021 fue el quinto de fecha 18 de mayo de 2021. El efecto neto de estos reequilibrios supone un incremento del 49,41 por ciento sobre las tarifas ofertadas.

| Reequilibrios ampliación 1ª fase Canal | Oferta | R 1 | R 2 | R 3 | R 4 | R 5 | Acumulado reequilibrios |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------------------|
| Canon de demanda (€ 2014) | 0,02197 | 0,02268 | 0,02528 | 0,02656 | 0,03276 | 0,03282 | 0,03282 |
| Fecha efectos incrementos por reequilibrios | | 2.017 | 2.019 | 2.020 | 2.021 | 2.021 | |
| Incremento tarifas (% s/tarifa inicial) | | 3,24 | 11,86 | 5,81 | 28,23 | 0,27 | 49,41 |

El incremento de las tarifas de CCGI y CVA se realiza en el mismo porcentaje. No incluimos la evolución de las tarifas CCGI porque son diferentes para cada sector o área de riego.

Con efectos en 2022, se aprueban dos reequilibrios, y uno más con efectos en 2023. El efecto acumulado de los ocho reequilibrios supone un 49,23 sobre la tarifa ofertada.

- Los dos primeros reequilibrios han supuesto, además de un incremento en la tarifa, pagos a la sociedad concesionaria de una cantidad compensatoria (pagos up-front) por un total de 5,3 millones.

a) La aprobación del primer reequilibrio con fecha 9 de febrero de 2018 supone un incremento del 3,24 por ciento en las retribuciones de CCGI y CVA, más una cantidad compensatoria de 1,3 millones, IVA incluido.

b) La aprobación del segundo reequilibrio con fecha 31 de diciembre de 2019, que obedece a la aprobación de una modificación contractual de convalidación de todos los sectores en explotación a dicha fecha, se materializa, además del incremento del 11,86 por ciento adicional de la tarifa, en un pago a la sociedad concesionaria de una cantidad compensatoria de 4 millones, IVA incluido.

- El impacto económico financiero del reequilibrio número cuatro es el más significativo y se debe fundamentalmente a la imposibilidad de cumplir con el calendario de construcción. Los retrasos producidos en algunos sectores de riego se traducen en un retraso del final de obra, En consecuencia, el periodo de explotación previsto inicialmente se reduce de 26 a 22 años y, por tanto, se reduce el plazo de la concesión sujeto a retribución.

Las principales causas que han motivado el incremento de tarifa son, entre otras, la aprobación de nuevos proyectos de actuaciones en regadío de algunos sectores; la reducción de un 15 por ciento de la superficie regada neta respecto a la del pliego; el incremento del 19 por ciento de la inversión en obra; y las modificaciones del calendario de obras y fechas de inicio de explotación.





Hay que señalar que el modelo financiero de cálculo de estos reequilibrios es muy complejo. Los informes técnicos de reequilibrio los realiza en primera instancia la adjudicataria del contrato de asistencia técnica debido a su complejidad. Posteriormente los reequilibrios son analizados y verificados con medios propios de la Administración. En este aspecto, el Servicio de Gestión Económico-Presupuestaria y Control del Gasto, del Departamento de Cohesión Territorial ha verificado los datos económicos de las propuestas de reequilibrio.

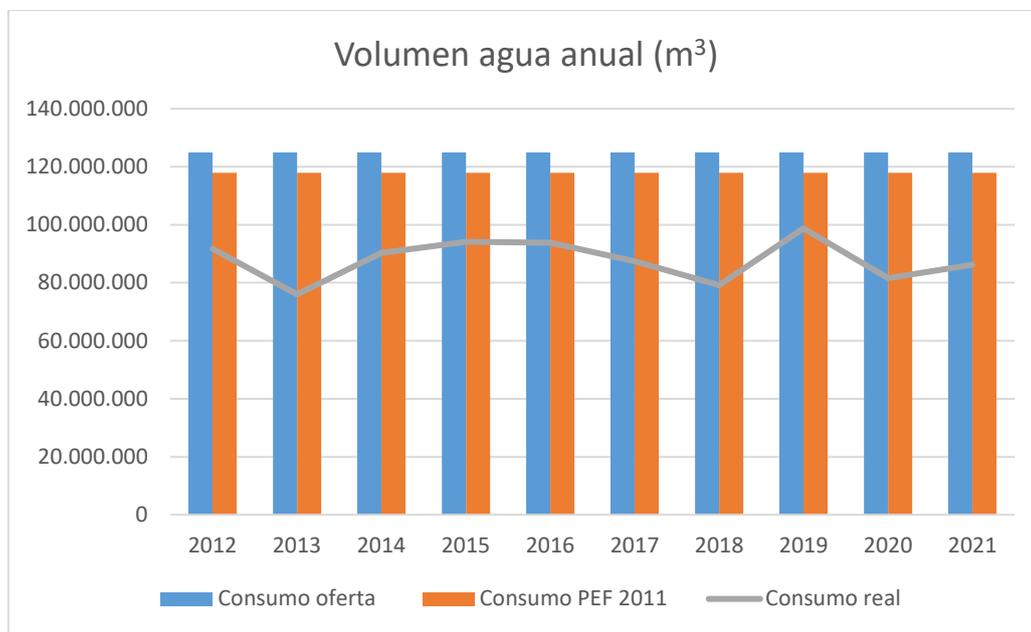
Los expedientes de reequilibrio tercero, cuarto y quinto han sido objeto de reparos suspensivos por parte de la Intervención General. Estos reparos se resolvieron por sendos Acuerdos del Gobierno en sentido favorable al órgano gestor.

Análisis de las desviaciones entre las previsiones y los pagos efectivos

En este epígrafe analizamos, en euros corrientes, las desviaciones en el periodo de explotación de las concesiones hasta 2021, entre la realidad y las previsiones contenidas en el PEF de la oferta y el PEF vigente.

- *Desviaciones de la Primera Fase del Canal de Navarra en la fase de explotación*

La comparativa entre el volumen de agua consumido real y estimado desde el inicio de la explotación en 2012 hasta 2021, se refleja en el gráfico siguiente:

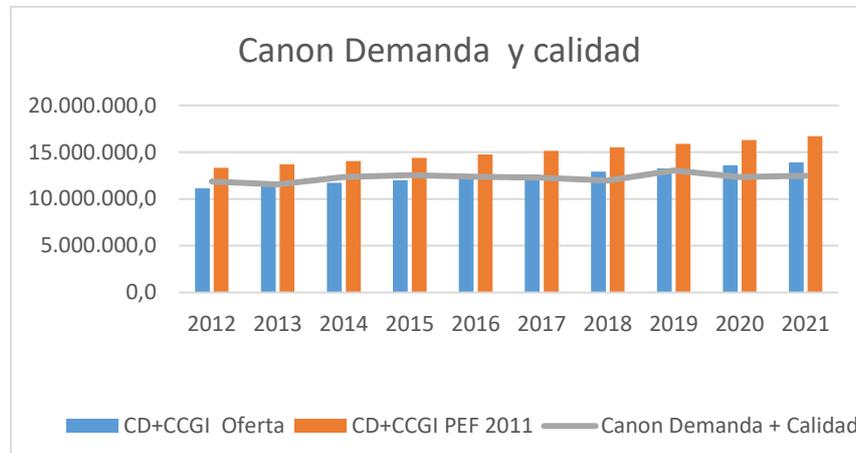


El volumen de agua consumido ha sido significativamente inferior a las previsiones, en un 25 por ciento de promedio a lo largo de los años 2012 a 2021, alcanzando un 35 por ciento la desviación en el año 2013 y un 27 por ciento en 2021.





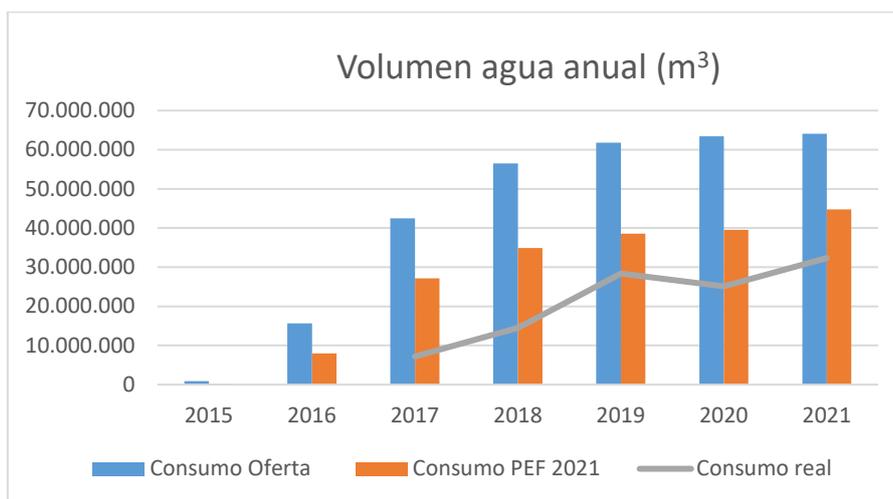
La comparativa entre los datos reales de canon abonado, y las previsiones incluidas en la oferta y en el PEF actualizado en 2011 con el último reequilibrio aprobado, se resumen en el cuadro siguiente:



El canon conjunto abonado en el periodo analizado es de media 12,28 millones, IVA excluido. Este importe es inferior en un dos por ciento con respecto al ofertado y un 18 por ciento inferior con respecto al último PEF actualizado.

Desviaciones en la Ampliación de la Primera Fase del Canal de Navarra en la fase de explotación:

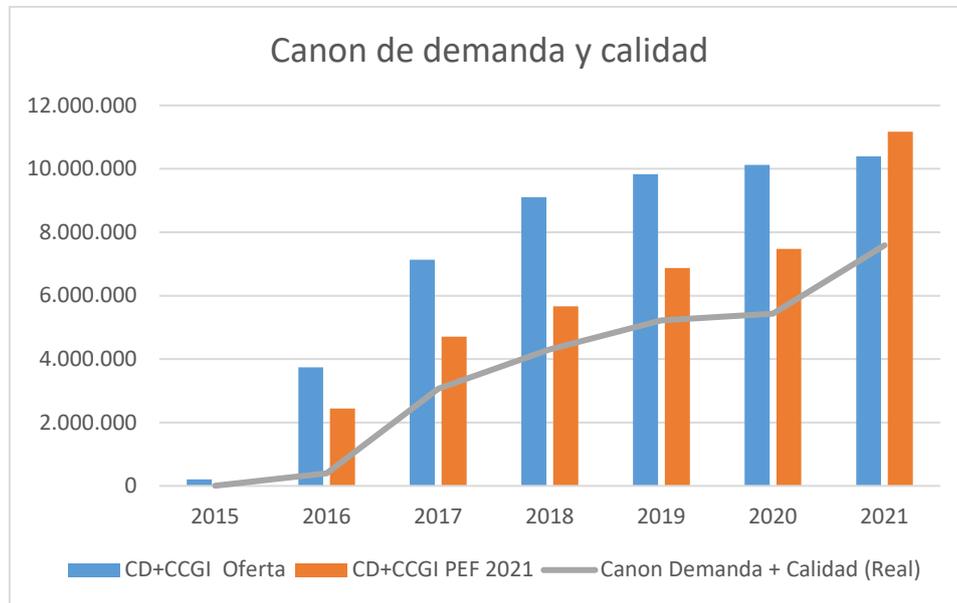
La comparativa entre el volumen de agua consumido real y las previsiones incluidas tanto en la oferta como en el PEF vigente en 2021, desde el inicio de la explotación en 2015 hasta 2021, se refleja en el gráfico siguiente:



El volumen de agua consumido ha sido significativamente inferior al previsto. El consumo acumulado entre los años 2017 y 2021 es un 41,8 por ciento inferior al previsto en el PEF vigente, debido fundamentalmente al retraso en el inicio de la explotación.



La comparativa entre los datos reales de canon abonado entre los primeros años de explotación y 2021 y las previsiones incluidas tanto en la oferta como en el PEF vigente en 2021, se resumen en el cuadro siguiente:



El reequilibrio número cuatro hace necesario reajustar las anualidades a la baja por el retraso en las obras y que se irá compensando en ejercicios futuros. El canon medio abonado representa un 68 del canon medio previsto para el mismo periodo.

Finalmente, y para las dos concesiones, en relación a las tarifas no existe variación significativa, el incremento previsto es del 2,5 por ciento anual. La inflación promedio durante el periodo de explotación ha sido inferior a la prevista.

2.2.2. Información presupuestaria

Los importes anuales del canon están registrados dentro del capítulo 4 del presupuesto (transferencias corrientes) en el concepto 4700. Este canon se abona a INTIA quien hace de intermediaria.

En definitiva, hasta 2021 se han reconocido en los presupuestos generales de Navarra los siguientes pagos por las zonas regables del Canal:

| Concepto | Importe (Miles) |
|---|-----------------|
| Zonas regables del Canal de Navarra (1ª Fase) | 169.721 |
| Zonas regables Canal de Navarra. Ampliación 1ª Fase | 35.394 |
| Total | 205.115 |

- *Primera Fase del Canal de Navarra*

Un análisis más detallado del devengo e imputación al presupuesto anual, así como la evolución del consumo de agua y la superficie (Ha) en explotación, desde



el inicio de la concesión para la Primera Fase de las Zonas Regables del Canal de Navarra sería el siguiente:

(Miles, salvo consumos y superficies)

| Año | Consumos (m ³) | Superficies (Ha) | Devengo Canon demanda | Devengo CCGI | Total devengo IVA incluido | Total gasto en presupuesto |
|--------------|----------------------------|------------------|-----------------------|---------------|----------------------------|----------------------------|
| 2007 | 1.423.879 | 1.164 | 70 | 316 | 448 | 448 |
| 2008 | 4.693.560 | 6.494 | 220 | 969 | 1.380 | 1.380 |
| 2009 | 18.418.986 | 13.332 | 903 | 2.470 | 3.912 | 3.912 |
| 2010 | 32.840.294 | 16.622 | 1.697 | 3.642 | 6.256 | 6.256 |
| 2011 | 62.477.661 | 22.353 | 3.376 | 5.120 | 10.025 | 10.025 |
| 2012 | 91.735.636 | 22.370 | 5.369 | 6.489 | 14.157 | 14.157 |
| 2013 | 76.004.672 | 22.412 | 4.868 | 6.688 | 13.983 | 13.983 |
| 2014 | 90.296.525 | 22.445 | 5.629 | 6.715 | 14.936 | 14.935 |
| 2015 | 94.166.393 | 22.464 | 5.889 | 6.651 | 15.173 | 15.173 |
| 2016 | 93.788.682 | 22.473 | 5.709 | 6.655 | 14.960 | 14.960 |
| 2017 | 87.425.080 | 22.472 | 5.524 | 6.759 | 14.862 | 14.160 |
| 2018 | 79.130.220 | 22.470 | 5.146 | 6.834 | 14.496 | 13.808 |
| 2019 | 98.752.369 | 22.469 | 6.128 | 6.914 | 15.781 | 16.472 |
| 2020 | 81.607.196 | 22.404 | 5.407 | 6.949 | 14.950 | 14.914 |
| 2021 | 86.220.081 | 22.398 | 5.573 | 6.909 | 15.104 | 15.138 |
| Total | | | 61.508 | 80.079 | 170.424 | 169.721 |

Se producen diferencias entre el devengo anual y los apuntes presupuestarios. Los 0,7 millones de diferencia, devengados y no reflejados en presupuesto, están imputados al presupuesto de 2022 y corresponden a la liquidación del mes de diciembre de 2021.

De los 141 millones (IVA excluido) que cobró la concesionaria hasta diciembre de 2021, el 43 por ciento corresponde al canon por demanda y el 56 por ciento a la disponibilidad de la infraestructura y, por tanto, no dependen del consumo de agua.



- *Ampliación de la Primera Fase del Canal de Navarra*

Un análisis más detallado del devengo del canon e imputación al presupuesto anual, así como la evolución del consumo de agua y la superficie (Ha) en explotación, desde el inicio de la concesión para la Ampliación de la Primera Fase de las Zonas Regables del Canal de Navarra, sería el siguiente:

(Miles, salvo consumos y superficies)

| Año | Consumos (m ³) | Superficies (Ha) | Devengo CVA | Devengo CCGI | Total devengo IVA incluido | Total gasto en presupuesto |
|--------------|----------------------------|------------------|--------------|---------------|----------------------------|----------------------------|
| 2015 | | 102 | | 6 | 7 | |
| 2016 | | 1.451 | | 393 | 476 | |
| 2017 | 7.186.853 | 6.848 | 164 | 2.901 | 3.708 | 2.916 |
| 2018 | 14.532.748 | 6.860 | 335 | 3.968 | 5.206 | 7.015 |
| 2019 | 28.346.656 | 6.867 | 734 | 4.485 | 6.315 | 9.651 |
| 2020 | 25.109.573 | 6.859 | 691 | 4.745 | 6.578 | 7.075 |
| 2021 | 32.337.081 | 8.097 | 1.094 | 6.494 | 9.182 | 8.738 |
| Total | | | 3.019 | 22.992 | 31.473 | 35.394 |

En los años 2015 y 2016 sólo se devenga canon CCGI. El total devengado asciende a 36,81 millones, incluidos los pagos anticipados aprobados en los reequilibrios: cuatro millones en el segundo reequilibrio y 1,3 millones en el primer reequilibrio. La diferencia entre el total devengo y el gasto en presupuesto corresponde a la liquidación del mes de diciembre de 2021 por valor de 1,4 millones, imputada al presupuesto de 2022.

2.3. Información económico patrimonial del peaje en sombra

En este epígrafe analizamos la información que la ACFN ofrece en el balance de situación y en la memoria de las Cuentas Generales de Navarra, en relación a las infraestructuras objeto de fiscalización. En la actualidad no se recogen estas infraestructuras en el balance de situación, dentro del inmovilizado material. La memoria que se incluye dentro de las Cuentas Generales de Navarra especifica los flujos de pago previsibles en un epígrafe denominado “Peaje en sombra”. Estas previsiones de gasto futuro tienen consideración contable de pasivo contingente, con obligación de informar en la memoria de las cuentas.

El Plan General de Contabilidad Pública 2010 incorpora a través de una modificación en julio de 2021,⁸ una norma de reconocimiento y valoración de aplicación a los acuerdos de concesión, según la cual: “La entidad concedente de un acuerdo de concesión registrará en su activo, según su naturaleza, los activos de concesión, ya sean proporcionados por ella o por la entidad concesionaria, así como cualquier mejora en un activo ya existente.”

⁸ Orden HAC/820/2021, de 9 de julio, por la que se modifican el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril y las normas para la formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el Ámbito del Sector Público, aprobadas por Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio.





Hay que señalar que el criterio en el ámbito de la contabilidad financiera difiere del criterio de transferencias de riesgos en el ámbito de la contabilidad nacional.

La inclusión de información en la memoria de las cuentas sobre estos contratos de concesión es fundamental, y especialmente de manera individualizada para cada concesión: descripción de la concesión, términos relevantes de la misma (importes, plazos...), pagos realizados en concepto de canon, gastos futuros previstos, expedientes de restablecimiento del equilibrio económico-patrimonial etc.

Las previsiones de gasto futuro informadas en la memoria corresponden a flujos de pago previstos que han sido elaborados a precios corrientes, es decir, teniendo en cuenta el efecto de la inflación futura. Están basadas en hipótesis sobre la evolución del tráfico, del IPC, metros cúbicos de agua consumida, número de hectáreas incluidas, etc.

Las previsiones de impacto plurianual reflejadas en la memoria a 31 de diciembre de 2021, en miles de euros corrientes, son las siguientes:

| Infraestructura | Plazo | Euros corrientes |
|---|-------------|------------------|
| Autovía A-12 Pamplona-Logroño (Autovía del Camino) | 2022 - 2027 | 383.237 |
| Autovía A-21 Pamplona - Jaca (Autovía del Pirineo) | 2022 - 2039 | 553.800 |
| Zonas regables del Canal de Navarra (1ª fase) | 2022 - 2036 | 314.204 |
| Zonas regables Canal de Navarra. Ampliación 1ª Fase | 2022- 2044 | 392.168 |
| Total | | 1.643.409 |

La carga futura estimada corresponde a previsiones de pagos anuales, a excepción del año 2022, año inmediato siguiente, que está ajustado con tarifas actualizadas y datos reales de consumo y tráfico del año 2021.

Las previsiones de estas infraestructuras se registran en el sistema de información contable como "reservas plurianuales", excepto las previsiones de la Autovía del Pirineo.

Las fuentes de estas previsiones no son homogéneas y no están actualizadas:

a) La carga futura correspondiente a la Autovía del Camino corresponde a la estimación contenida en el Acuerdo del Gobierno de fecha 11 de abril de 2005. El horizonte temporal por el que aparecen registrados es hasta 2027, lo que no corresponde con la duración del contrato, previsto hasta 2032.

b) La carga futura estimada de la Autovía del Pirineo no proviene de acuerdo de gobierno, sino que ha tenido en cuenta el PEF revisado en 2017 como consecuencia de un proceso de refinanciación de la concesionaria, pero que no ha sido incorporado al contrato.

c) Las previsiones de gasto futuro de las Zonas Regables de la Primera Fase del Canal de Navarra corresponden a una estimación contenida en un Acuerdo del Gobierno de abril de 2012.





d) Las previsiones de gasto de la Ampliación de la Primera Fase de las Zonas Regables del Canal de Navarra tienen su origen en el modelo económico aprobado en el reequilibrio económico más cercano al cierre del ejercicio, si bien no ha considerado el IVA correspondiente que también debe ser abonado por la ACFN. La cifra de compromisos de gastos futuros para 2022-2044 de acuerdo al último PEF con efectos en 2021, correspondiente al reequilibrio número cinco, es de 478,89 millones, IVA incluido, lo que supone una infravaloración de 86,72 millones. Mediante Acuerdo del Gobierno de 30 de marzo de 2022 se propone la aprobación del incremento global derivado de la modificación contractual de varios sectores y de la consideración del IVA correspondiente.

Estas estimaciones provienen de cálculos que no han tenido en cuenta las actualizaciones posteriores de los tipos de IVA. Por lo tanto, la realidad actual hace necesaria una estimación diferente.

La previsión de gastos futuros debe elaborarse por el valor actual, a euros constantes, a fecha de cierre de cada ejercicio, de acuerdo a un cálculo actualizado y ajustado a las previsiones que condicionen esa cifra. La adecuada contabilización y suministro de información financiera de estas operaciones permitirá establecer previsiones de actuaciones futuras con datos económico-financieros derivados de la información contable.

2.4. Estabilidad presupuestaria e impacto en el déficit del peaje en sombra

El tratamiento de estas operaciones en el ámbito de la contabilidad nacional ha sido uno de los objetivos que ha motivado el uso de esta fórmula, y así se reconoce de forma explícita en los estudios de viabilidad.

Las concesiones analizadas no han tenido el mismo tratamiento en contabilidad nacional. Las concesiones de la Autovía del Pirineo y de Primera Fase de las Zonas Regables del Canal de Navarra han sido clasificadas por el Comité Técnico de Cuentas Nacionales como activo público, registrando en contabilidad nacional la inversión con abono a un pasivo que se amortiza siguiendo un modelo financiero.

No existe análisis sobre la interpretación del criterio de transferencia de riesgos seguido por la autoridad estatal competente, ni tampoco consta documento de dicho órgano que justifique el diferente tratamiento en las cuentas nacionales.



El impacto en la capacidad/ necesidad de financiación, en millones, desde el inicio de la concesión ha sido el siguiente:

| Ajuste CAP/NEC Financiación en millones | | | | | |
|---|--------------------|---------------------|-----------------------|--------------------------------|---------|
| Año | Autovía del Camino | Autovía del Pirineo | Canal Navarra 1ª fase | Canal Navarra Ampliac. 1ª fase | Total |
| 2007 | No se ajusta | - | (17,7) | No se ajusta | (17,7) |
| 2008 | No se ajusta | - | (52,5) | No se ajusta | (52,5) |
| 2009 | No se ajusta | (2,0) | (3,9) | No se ajusta | (5,9) |
| 2010 | No se ajusta | (83,0) | (31,4) | No se ajusta | (114,4) |
| 2011 | No se ajusta | (117,3) | (22,3) | No se ajusta | (139,5) |
| 2012 | No se ajusta | 1,7 | 1,4 | No se ajusta | 3,1 |
| 2013 | No se ajusta | 1,2 | 1,5 | No se ajusta | 2,7 |
| 2014 | No se ajusta | 1,4 | 1,7 | No se ajusta | 3,1 |
| 2015 | No se ajusta | 1,6 | 1,8 | No se ajusta | 3,4 |
| 2016 | No se ajusta | 1,8 | 2,0 | No se ajusta | 3,8 |
| 2017 | No se ajusta | 2,0 | 2,2 | No se ajusta | 4,2 |
| 2018 | No se ajusta | 2,2 | 2,4 | No se ajusta | 4,7 |
| 2019 | No se ajusta | 3,2 | 2,7 | No se ajusta | 5,9 |
| 2020 | No se ajusta | 3,5 | 2,9 | No se ajusta | 6,5 |
| 2021 | No se ajusta | 3,9 | 3,2 | No se ajusta | 7,1 |

(*) Estos ajustes pueden no coincidir con los ejercicios de las Cuentas Generales de Navarra, ya que corresponden a tablas del estado, que incorpora ajustes en ejercicios ya cerrados.

Fuente: Tabla enviada por el Estado facilitada por la Sección de Contabilidad Nacional.

El ajuste durante los años de construcción, tanto en el caso de la Autovía del Pirineo, como de la Primera Fase del Canal de Navarra, tiene impacto en la necesidad de financiación y el endeudamiento de esos años. Para la autovía se computó una deuda de 202 millones, y para la primera fase del Canal se computó una deuda de 135 millones. Por tanto, es como si teóricamente la ACFN hubiese realizado la obra (capítulo 6 de gastos) por 337 millones y se hubiese endeudado (capítulo 9 de ingresos) por la misma cuantía.

El ajuste durante los años de explotación es positivo, incrementando la capacidad de financiación, es decir, reduciendo su déficit y, al mismo tiempo, amortizando el endeudamiento imputado hasta que quede totalmente saldado a la finalización del periodo concesional.





| Endeudamiento, en millones | | | | | |
|----------------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------------|-------|
| Año | Autovía del Camino | Autovía del Pirineo | Canal de Navarra 1ª fase | Canal de Navarra Ampl. 1ª fase | Total |
| 2007 | No se ajusta | - | 17,7 | No se ajusta | 17,7 |
| 2008 | No se ajusta | - | 70,2 | No se ajusta | 70,2 |
| 2009 | No se ajusta | 2,0 | 74,1 | No se ajusta | 76,1 |
| 2010 | No se ajusta | 85,0 | 105,4 | No se ajusta | 190,4 |
| 2011 | No se ajusta | 202,3 | 127,7 | No se ajusta | 330,0 |
| 2012 | No se ajusta | 200,5 | 126,4 | No se ajusta | 326,9 |
| 2013 | No se ajusta | 199,3 | 124,9 | No se ajusta | 324,2 |
| 2014 | No se ajusta | 197,9 | 123,2 | No se ajusta | 321,1 |
| 2015 | No se ajusta | 196,4 | 121,4 | No se ajusta | 317,7 |
| 2016 | No se ajusta | 194,6 | 119,3 | No se ajusta | 313,9 |
| 2017 | No se ajusta | 192,6 | 117,1 | No se ajusta | 309,7 |
| 2018 | No se ajusta | 190,4 | 114,6 | No se ajusta | 305,0 |
| 2019 | No se ajusta | 187,1 | 112,0 | No se ajusta | 299,1 |
| 2020 | No se ajusta | 183,6 | 109,0 | No se ajusta | 292,6 |
| 2021 | No se ajusta | 179,7 | 105,8 | No se ajusta | 285,6 |

Fuente: Tabla enviada por el Estado facilitada por la Sección de Contabilidad Nacional.

Por tanto, la Autovía del Pirineo y la Primera Fase del Canal de Navarra tienen una repercusión directa en el déficit y la deuda en la ACFN a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.



Apéndice 3: Marco jurídico aplicable

El marco jurídico aplicable a estas actuaciones (a la gestión de las concesiones) es el siguiente:

- Ley Foral 10/1998, de 13 de abril, de Contratos Públicos.
- Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra.

Normativa relativa a las autovías:

- Ley Foral 21/2001, de 18 de octubre, de construcción, explotación y financiación de la Vía de Gran Capacidad Pamplona-Logroño.

Normativa relativa al Canal:

- Ley Foral 7/1999, de 16 de marzo, de actuaciones y obras en regadíos integradas en el plan de regadíos de la Comunidad Foral de Navarra.
- Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas.
- 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.