



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

VIII Legislatura

Pamplona, 12 de enero de 2015

NÚM. 2

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe de fiscalización sobre Peaje en la Sombra, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

Informe de fiscalización sobre Peaje en la Sombra, emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2014, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

Visto el informe de fiscalización emitido por la Cámara de Comptos sobre Peaje en la Sombra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del citado informe.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 22 de diciembre de 2014

El Presidente: Alberto Catalán Higuera

Informe de fiscalización sobre Peaje en la Sombra, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

- I.** Introducción (Pág. 3).
- II.** Cuestiones generales sobre las tres infraestructuras (Pág. 3).
 - II.1. Autovía del Camino y Autovía del Pirineo (Pág. 3).
 - II.2. Zonas regables del Canal de Navarra (Pág. 5).
- III.** El plan de contabilidad para las sociedades concesionarias de infraestructuras públicas (Pág. 7).
- IV.** Objetivo, alcance y limitaciones (Pág. 8).
- V.** Conclusiones y recomendaciones (Pág. 9).
 - V.1. Pagos realizados en las tres infraestructuras (Pág. 9).
 - V.2. Sobre los resultados parciales del peaje en la sombra (Pág. 17).
 - V.3. Recomendaciones (Pág. 19).
- Alegaciones formuladas al informe provisional (Pág. 20).
- Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas al informe sobre el peaje en la sombra (Pág. 33).

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con su programa de actuación, la Cámara de Comptos de Navarra ha realizado un informe sobre la situación de las concesiones, realizadas mediante el denominado "peaje en la sombra", correspondientes a la Autovía del Camino, Autovía del Pirineo y zonas regables del Canal de Navarra.

En septiembre de 2007 se presentó el informe denominado "Gastos futuros derivados de la Autovía del Camino, las zonas regables del Canal de Navarra y el Montepío de Funcionarios", en el que se analizaron los compromisos adquiridos y su repercusión en futuros presupuestos por la construcción de la Autovía del Camino y la puesta en regadío de los terrenos en el ámbito del canal de Navarra.

En 2009 se firmó el contrato para la construcción, mediante peaje en la sombra, de los tramos 4 y 5 de la Autovía del Pirineo.

Así, las tres obras presentan características diferentes:

- En la Autovía del Camino se contrata su construcción y mantenimiento (70 Km.). El pago lo realiza el Gobierno de Navarra mediante un canon (peaje en la sombra).
- En la del Pirineo se contrata la construcción de dos tramos, 16 km. en total, y el mantenimiento de los 45 km. de la autovía. El pago lo realiza el Gobierno de Navarra mediante un canon (peaje en la sombra).
- En el caso de las zonas regables, la financiación cambia respecto a las autovías, ya que el propietario contribuye a su financiación. Se realiza de la siguiente manera:
 - a) Los propietarios¹ abonaron el 15 por ciento de las obras de interés general (sistemas de riego) y abonan un canon a la adjudicataria por los gastos de explotación y mantenimiento.
 - b) El Gobierno de Navarra para el abono del 85 por ciento de las obras de interés general y otras inversiones (concentración, caminos, drenajes, etc.), así como para su reposición utiliza el peaje en la sombra mediante un canon de demanda (en función del agua consumida) y otro de calidad (por hectárea).

El informe se ha estructurado en cuatro epígrafes, además de esta introducción. En el segundo se abordan una serie de cuestiones generales sobre las tres infraestructuras; en el tercero se comentan algunos aspectos del plan general de contabilidad para las sociedades concesionarias de infraestructuras públicas; en el cuarto se presenta el objetivo, alcance y limitaciones del trabajo, y en el quinto se presentan las conclusiones y recomendaciones que se derivan del trabajo realizado.

Agradecemos al personal de los departamentos de Fomento y Economía y Hacienda y de la empresa pública INTIA, la colaboración prestada en la realización de este trabajo.

El trabajo lo ha realizado un equipo integrado por dos técnicos de auditoría y un auditor, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos de Navarra.

II. CUESTIONES GENERALES SOBRE LAS TRES INFRAESTRUCTURAS

Presentamos en este epígrafe una serie de datos e informaciones que permitan conocer e identificar los principales hechos referidos a estas infraestructuras.

II.1. AUTOVÍA DEL CAMINO Y AUTOVÍA DEL PIRINEO

En el cuadro adjunto se realiza un resumen comparativo de estas dos autovías.

¹ Son de cuenta de los propietarios los importes que se originan por la puesta en riego de sus parcelas.

Aspectos básicos contrato	Autovía del Camino	Autovía del Pirineo
Firma contrato	24 de septiembre de 2002	31 de julio de 2009
Presupuesto Total Estimado s/contrato	300.247.702,42	271.384.537,10
PFCOR*	389.849.719,02 €	No se aprueba.
Kms. construidos concesionaria	Zizur Mayor – Estella 30,3 Km. Estella – Logroño 32,1 Km.	Tramos 4 y 5: Liédena – Limite de provincia: 15,894 Km.
Kms. explotación	70,313 Km.	5 tramos 45,421km aprobados
Kms. conservación	72,413 km **	5 tramos 45,421km aprobados
Plazo de concesión	15 años min. – 30 años máx.	30 años.
Plan financiero	En función de la ejecución del plan financiero, si se produce la total amortización de la financiación ajena, se producirá la extinción del plazo concesional.	La duración de la concesión no se vincula a plan financiero.
Contraprestación	Canon de demanda ("CD")-en función frecuencia de uso. Canon Extra Conservación – en función frecuencia de uso, en concepto de viabilidad invernal, iluminación, jardinería y Protección ambiental.	Canon de demanda ("CD")-en función frecuencia de uso. Canon Estado de Infraestructura y Calidad del servicio ("CEICS"- en función de calidad de gestión y disponibilidad de la infraestructura viaria: Cantidad fija anual corregida por indicadores.
Empresa Concesionaria	Autovía del Camino S.A.	Autovía del Pirineo S.A.
Accionistas	Infraestructure Panther 1 BV, Hiscan Patrimonio SAU. y Globalvía Infraestructuras SA. (desde 2010)	UTE: Iridium Concesiones e Infraestructuras SA (del grupo ACS)***, Construcciones Mariezcurrera SL y Construcciones Luciano Elcarte SL.
Inicio de la explotación	31 de diciembre de 2006	15 de enero de 2012
Inicio devengo CD	1 de enero de 2007	1 de febrero de 2012
Indexación de Tarifas	IPC Nacional (septiembre a agosto) Se revisan a partir de 1 de enero de 2004.	IPC Nacional Interanual (enero a diciembre) salvo en el periodo transitorio, 2012, IPC Nacional Durante los tres primeros años del plazo del contrato no se indexarán las tarifas.
Tarifas 2013 IVA Incluido – Canon de demanda	Ligeros : 0,1250 ; Pesados: 0,1689	Ligeros : 0,0826 ; Pesados: 0,1115
Tarifas 2013 IVA Incluido - Conservación ; Estado infraestructura y calidad	Ligeros : 0,0077; Pesados: 0,0104	113.332,35 € Km./año * 45,421 Km. menos deducciones por el estado de la infraestructura (indicadores anuales)

*PFCOR (Precio final reconocido del conjunto de las Obras).

** La diferencia en km. se debe al tramo de Zizur que se conserva, pero no se explota.

***Al ser el grupo ACS propietario del 72 por ciento de las acciones formula cuentas consolidadas.

II.2. ZONAS REGABLES DEL CANAL DE NAVARRA

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

En total se prevé regar 53.000 hectáreas.

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

A esta primera fase corresponden 23.610 hectáreas.

La segunda fase no se ha iniciado, aunque en 2014 se ha adjudicado, también mediante peaje en la sombra, una ampliación de la primera fase, unas 15.000 hectáreas, construyendo un ramal en el área de riego de los ríos Arga y Ega.

El presupuesto estimado de la primera fase ascendía a 169,9 millones de euros. El contrato se firmó en septiembre de 2006. El precio final reconocido de las obras e instalaciones (PFROI) asciende a 169,8 millones de euros.

El plazo de la concesión es de 30 años, en los que se incluye el periodo de construcción. Al ponerse en riego conforme se iban terminando los diferentes sectores, la superficie regable ha evolucionado de la siguiente manera:

	Hectáreas
2007	2.212
2008	6.493
2009	13.330
2010	16.582
2011	22.329
2012	22.370
2013	22.412

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

- De demanda. En función del agua consumida.
- De calidad. Se establece un importe por hectárea, al que se le pueden practicar deducciones en función de la disponibilidad de la infraestructura. Así, penaliza las pérdidas de agua, averías, etc.

Estos dos cánones los abona el Gobierno de Navarra a través de la empresa pública INTIA.

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

A efectos de este informe, nos centramos en el canon de demanda y en el de calidad que son los que satisface el Gobierno de Navarra como contraprestación a las obras de concentración parcelaria y del 85 por ciento de los sistemas generales de riego.

La adjudicataria es la "Sociedad concesionaria de la zona regable del Canal de Navarra, S.A." y está participada por las siguientes empresas:

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

Las acciones de Befesa S.A.U. se han transmitido a la sociedad del mismo grupo Abeinsa Infraestructuras Medio Ambiente S.A. En 2013 la participación de la Corporación CAN la adquiere la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.

Las tarifas se actualizan con el IPC desde el año 2006.

En 2013 el importe del canon de demanda era, IVA excluido, de 0,0659 euros por m³ y el de calidad, también sin IVA, ascendía a 298,43 euros por hectárea.

III. EL PLAN DE CONTABILIDAD PARA LAS SOCIEDADES CONCESIONARIAS DE INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS

Realizamos a continuación unas breves explicaciones sobre el plan de contabilidad de las sociedades concesionarias de infraestructuras públicas, con el fin de facilitar la comprensión de una serie de conceptos económico-fiscal-contables, que inciden en los comentarios de los siguientes epígrafes de este informe.

El plan de contabilidad de las sociedades concesionarias, como adaptación del Plan General de Contabilidad, sigue los criterios de éste con algunas particularidades. Por ello, los siguientes comentarios, sin diferenciar su origen, son de aplicación a este tipo de empresas:

- El actual Plan General de Contabilidad tiene como objetivo mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la empresa, para lo que se atenderá a la realidad económica de las operaciones y no solo a su forma jurídica.

Una consecuencia de este objetivo es la separación entre criterios económicos y fiscales, lo que provoca que haya que realizar conciliaciones entre los beneficios contables y los considerados a efectos del impuesto sobre sociedades. Por ello surgen las denominadas diferencias temporarias.

- La inversión realizada en infraestructuras no se registra como inmovilizado material sino como:
 - a) Inmovilizado intangible cuando la contraprestación es un derecho a cobrar en función del grado de utilización del servicio, o

- b) Activo financiero (créditos y partidas a cobrar) si la concesión tiene un derecho incondicional de cobro con independencia de la utilización que los usuarios hagan del servicio público. Por ejemplo, en el caso de las zonas regables, la parte del canon que se paga por hectárea con independencia del uso.

- La rúbrica del activo del balance “Activación financiera, acuerdo de concesión” recoge el importe de los gastos financieros diferidos que se aplicarán a resultados durante el resto del periodo de la concesión. Es decir, se distribuyen estos gastos no en función de su devengo, sino de todo el periodo de la concesión.

- La cuenta del Balance “Activos por impuesto diferido” recoge dos saldos de diferente procedencia:

- a) El importe de las deducciones futuras concedidas por la administración tributaria en los impuestos, principalmente en el de sociedades, siempre que se cumplan determinados requisitos. Su contabilización lleva como contrapartida una cuenta de resultados o de patrimonio neto. En esta partida se pueden reflejar las deducciones por inversiones en elementos nuevos de inmovilizado material, previstas en el art. 63 de la Ley Foral 24/1996, del impuesto sobre sociedades.

Esta misma ley establece, en su disposición adicional trigésima sexta, que en el caso de empresas concesionarias de infraestructuras públicas podrán aplicar esta deducción por las inversiones en elementos nuevos de inmovilizado que deban ser reclasificados en inmovilizado intangible o en activo financiero.

- b) Los procedentes de operaciones de cobertura (derivados).

En este caso su contrapartida es una partida de patrimonio neto.

IV. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES

Constituye el objetivo de este informe analizar:

- El canon pagado por el uso de las Autovías del Camino y del Pirineo y por las zonas regables del Canal de Navarra desde el inicio de su actividad hasta fin del año 2013.
- El resultado global, hasta el momento actual, de cada una de las concesiones realizadas mediante peaje en la sombra.

El informe se acompaña de las recomendaciones que se derivan del trabajo realizado.

El trabajo se ha realizado analizando la información que sobre estas infraestructuras existe en el departamento de Fomento y en la empresa pública INTIA, además de los datos existentes en la propia Cámara de Comptos, como consecuencia de otros trabajos realizados. La información de las tres sociedades concesionarias se ha obtenido a partir de las cuentas depositadas en el Registro Mercantil.

El alcance del trabajo es parcial, ya que el resultado de las concesiones se producirá al término de los respectivos plazos y nos encontramos todavía en los primeros años.

El trabajo se ha realizado de acuerdo con los principios y normas de fiscalización del sector público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y desarrollados por la Cámara de Comptos de Navarra en su manual de fiscalización, con las adaptaciones que se han estimado oportunas para la realización de este trabajo en particular.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Presentamos a continuación las conclusiones obtenidas del trabajo realizado y las recomendaciones que se derivan del mismo.

V.1. PAGOS REALIZADOS EN LAS TRES INFRAESTRUCTURAS

Los pagos realizados por el Gobierno de Navarra mediante el correspondiente canon son:

V.1.1. Zonas regables del canal

Como ya se ha indicado en el epígrafe II.2, la construcción y consecuente puesta en riego se inició en el año 2007 hasta llegar a las 22.412 hectáreas en 2013. A este respecto, conviene recordar que al hablar de hectáreas se pueden diferenciar distintos conceptos como superficie total, superficie conectada al riego, superficie cultivada, etc. El consumo de agua depende por lo tanto de la superficie conectada a los sistemas de riego, de los cultivos plantados, decisiones ambas que toma individualmente cada propietario, y de la climatología. Cuestiones, todas ellas, que inciden en el volumen de agua que se consume y, por lo tanto, en el riesgo de demanda, transferido al concesionario.

El volumen de agua consumida por años es:

Año	Millones de m ³	Consumo medio m ³ / hectárea*
2007	1,4	
2008	4,7	2.600
2009	18,4	3.491
2010	32,8	3.640
2011	62,5	4.968
2012	91,7	5.530
2013	76,0	4.450

*Consumo medio por hectárea cultivada

Como hemos visto en el epígrafe II.2, en el año 2011 se llega a las 22.329 hectáreas, por lo que es a partir de ese año cuando puede considerarse terminada la primera fase. No obstante, el ritmo de instalación del riego en las parcelas es más lento. Así, en 2013 todavía no contaba con riego instalado un 15 por ciento del terreno.

Los diferentes consumos de agua de los años 2011, 2012 y 2013 nos indican su dependencia de los requisitos ya citados.

El importe del canon que abona el Gobierno de Navarra tiene dos componentes: el de demanda en función de los m³ de agua consumida y el de calidad que se paga por hectárea. La cantidad de variables que inciden en el consumo del agua provoca que la incidencia del canon de calidad sea muy significativa en el canon total.

Así, el importe de la tarifa es el que se recoge en el cuadro siguiente.

Cánones a abonar por GN	Licit. Máximo	Oferta	2008	2009	2010	2011	2012	2013
De demanda (sin IVA) €/m ³	0,0446	0,0446	0,0469	0,0492	0,0515	0,0551	0,0640	0,0659
De calidad (sin IVA) €/ha.	454,08	202,07	212,47	222,93	233,35	249,74	290,11	298,43

Como puede verse, la oferta ganadora efectuó una bajada en la tarifa de calidad del 55 por ciento. Los importes anuales se actualizan en función del IPC y se han producido varios reequilibrios aceptados por el Gobierno de Navarra, unos a favor y otros en contra, como consecuencia de los importes finales de las obras, las hectáreas definitivamente incluidas, las fechas definitivas de la puesta en riego de los diferentes sectores etc. Hay que tener presente que en un proyecto de estas características intervienen muchos particulares y los proyectos definitivos sufren modificaciones respecto a los iniciales.

El efecto neto de estos reequilibrios supone un incremento a partir del 1 de enero de 2012 del 26,67 por ciento sobre la oferta inicial. ²Este incremento se refiere a tarifa unitaria y no a pagos a realizar por el Gobierno de Navarra. La previsión total a pagar por el Gobierno de Navarra en el periodo 2012-2036 se ha incrementado con un 8,51 por ciento sobre la previsión inicial aprobada tras la firma del contrato. En este importe está también incluido el incremento debido al aumento del tipo del IVA del 18 al 21 por ciento en 2010.

Las principales causas que han motivado este 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 un 8,6 por ciento de la inversión en obra, y las modificaciones de plazos respecto a los establecidos en el pliego.

Hay que señalar que en 2011 se produjo un reequilibrio por parte de INTIA, Sociedad Concedente, y de acuerdo al procedimiento estipulado en la Cláusula 19 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Contrato de Concesión. Atendiendo a lo referido en la cláusula citada, el reequilibrio se realizó mediante la modificación de la retribución que la sociedad concesionaria percibía de INTIA vía cánones y mediante la modificación de la retribución de los honorarios facultativos que percibe INTIA por los trabajos realizados a la sociedad concesionaria, rebajando su porcentaje del 8 por ciento al 7 por ciento, lo cual supuso una disminución del canon que debe abonar el Gobierno de Navarra y un menor ingreso para INTIA. Por ello, INTIA, con cargo a su presupuesto, abonó a la concesionaria 1,3 millones por el exceso percibido hasta esa fecha, con el objeto de hacer efectiva la nueva situación de equilibrio.

Por otra parte, hay que tener presente que el importe del canon tiene una escala en función del volumen de agua, que limita el pago del Gobierno de Navarra de manera proporcional, en la medida en que el consumo de agua supera los consumos de referencia de los diferentes tramos. Esta escala se presenta a continuación:

M ³ Ha.	Tarifa
Entre 0 y 3.512	100 % x Tarifa
Entre 3.513 y 4.013	93,81 % x Tarifa
Entre 4.014 y 5.016	57,52 % x Tarifa
Entre 5.017 y 6.333	17,70 % x Tarifa
Más de 6.333	0 % x Tarifa

Los cánones correspondientes al Gobierno de Navarra han sido:

Año	Importe
2007	447.706
2008	1.379.658

² Texto incorporado de las alegaciones presentadas por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración y la empresa INTIA.

2009	3.912.322
2010	6.256.163
2011	10.025.301
2012	14.157.241
2013	13.983.078
Total	50.161.469

Desde el año 2007 el importe abonado asciende a 50,2 millones de euros.

Consideramos que INTIA realiza, a través de una oficina técnica, un adecuado seguimiento y control de los consumos y liquidación para lo que tiene acceso remoto al centro de control de la concesionaria, donde se reciben las lecturas de consumo de agua.

V.1.2. Autovía del Pirineo

Tras su construcción, se pone en servicio en enero de 2012 y se inicia el pago del canon en el mes de febrero. Es decir, que se ha abonado el canon correspondiente a 11 meses del año 2012 y todo el año 2013. En el cuadro siguiente se presenta la evolución del tráfico desde febrero de 2012.

Como se desprende de estos datos, la oferta de la concesionaria era para el primer año un 10 por ciento inferior a la estimación media prevista en la información facilitada por el Gobierno de Navarra y un 32 por ciento superior en 2013.

En 2013, primer año completo de explotación, el tráfico real ha sido inferior en 19 millones de vehículos/Km. respecto a la estimación de la licitación e inferior en 75 millones de vehículos/Km. respecto a la oferta presentada por la concesionaria.

Las tarifas a pagar para vehículos ligeros y pesados son las que se desprenden del cuadro siguiente, teniendo en cuenta que hay una tarifa por kilómetro y un importe fijo en función de una serie de parámetros de calidad.

	Tarifa (IVA incluido)		
	Ligeros	Pesados	Importe CEIS*
2012 hasta julio (IVA 18%)	0,0736	0,0994	3.400.827
2012 julio-diciembre (IVA 21%)	0,0755	0,1019	
2013	0,0826	0,1116	5.048.318

* El canon CEIS (de calidad) es un importe fijo anual que se corrige el año siguiente en función del cumplimiento de una serie de parámetros. El de 2012 es el correspondiente a once meses.

Aplicando estas tarifas al tráfico real se obtienen los importes anuales del canon, que son:

Año	Liquidación con tráfico real							Total reconocido Año
	Tráfico (vehículos/Km.)			Devengo anual €(IVA incluido)				
	Ligeros	Pesados	Total	Ligeros	Pesados	Total		
2012	Canon demanda	104.200.551	5.488.913	109.689.464	7.992.843	565.272	8.558.115	9.738.795
2012	Canon calidad						4.312.175	3.400.827
2013	Canon demanda	113.229.715	6.150.979	119.380.694	9.357.643	686.216	10.043.859	9.025.494
2013	Canon calidad						5.121.930	5.959.667
Totales							28.036.079	28.124.783

Durante el año se abona mensualmente un importe en función del tráfico del año anterior y se ajusta en el año siguiente. Por ese motivo se producen diferencias entre el devengo anual y los apuntes presupuestarios. Los 88.704 euros de diferencia a favor del Gobierno de Navarra se descuentan en las liquidaciones del año 2014.

Como se desprende de estos datos, el importe total, IVA incluido, abonado entre 2012 y 2013 asciende a 28 millones de euros.

La concesionaria de la Autovía del Pirineo presentó en octubre de 2013 una reclamación de reestablecimiento de equilibrio económico, justificada en que la no ejecución de la autovía a partir de la muga de Navarra, que es competencia del Ministerio de Fomento, repercute en el tráfico.

Dicha reclamación fue desestimada por resolución del Director General de Obras Públicas de febrero de 2014. Ante la desestimación se interpuso recurso de alzada, que fue desestimado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de mayo de 2014. La concesionaria ha interpuesto recurso contencioso-administrativo.

En este caso, es cuando menos sorprendente que en una concesión a 30 años, cuyo resultado final será el sumatorio de todos los resultados anuales, se solicite el reequilibrio en el primer ejercicio en que hay contraprestación, y que se aleguen circunstancias ajenas a la Administración Navarra. Además, hay que tener en cuenta que el contrato, en su cláusula 39 sobre el mantenimiento del equilibrio económico del contrato, señala que

“el restablecimiento del equilibrio económico-financiero del contrato se llevará a cabo únicamente en supuestos excepcionales en que resulte procedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley Foral de Contratos”.

Este artículo señala como causas:

- a) *“Cuando la Administración modifique, por razones de interés público, las condiciones de explotación de la obra.*

- b) *Cuando actuaciones de la Administración determinen de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión.*
- c) *Cuando se produzcan los supuestos que se establezcan en el propio contrato*

El contrato, en su cláusula 20, desarrolla el riesgo y ventura del concesionario para, entre otros aspectos, indicar:

“Igualmente el concesionario asume el riesgo y ventura en la explotación de las infraestructuras objeto de este contrato en su sentido más amplio, de conformidad con las especificaciones establecidas en el presente contrato. En concreto el concesionario asume:

El riesgo y ventura de la evolución del tráfico sobre los tramos objeto del contrato, entendiéndose como tal, las reducciones o aumentos en el CD a percibir por el concesionario conforme a las cláusulas 31 a 33 del presente contrato, que se produzcan como consecuencia de una menor o mayor utilización de las infraestructuras en relación con las previsiones y estimaciones realizadas en el plan económico-financiero ofertado.

El riesgo de que el tráfico soportado por las infraestructuras alcance los volúmenes a partir de los cuales sean aplicables las correcciones por nivel de servicio de la tarifa por CD recogidas en la cláusula 32.7 del presente contrato, y su impacto positivo o negativo en la rentabilidad del concesionario frente a la rentabilidad recogida en el plan económico-financiero de oferta, será asumido igualmente por el concesionario.

Adicionalmente, en ningún caso podrá reclamarse por parte del concesionario, compensación alguna por el hecho de que la evolución real del tráfico se separe de lo previsto en la prognosis recogida en el estudio de tráfico facilitado por la Administración Foral”.

A pesar de la claridad, a nuestro juicio, de las cláusulas del contrato, la presentación de este recurso, cuya resolución decidirán los órganos judiciales, nos plantea una reflexión de tipo general sobre la contradicción que puede generarse entre la aceptación del riesgo y ventura que el empresario privado asume al licitar a una adjudicación, y el equilibrio económico del contrato.

Es lógico que el empresario obtenga un beneficio de su actuación, pero también que asuma un riesgo por la misma, ya que no tendría sentido la colaboración privada si la totalidad del riesgo es para el sector público.

La adecuada coordinación de estos dos “derechos que pueden entrar en contradicción” y su máxima concreción posible en la normativa general sobre la contratación y, en su caso, en los pliegos y contratos debe servir para que cada parte sea perfectamente conocedora de sus derechos y obligaciones, evitando en lo posible las discrepancias.

V.1.3. Autovía del Camino

Su puesta en servicio se produce en septiembre de 2006 y el inicio del devengo del canon desde enero de 2007.

La evolución del tráfico ha sido la que se deriva del cuadro siguiente en el que se comparan los datos de la oferta económica, con los corregidos en el año 2009 en que se produce la última modificación que afecta al tráfico, y los reales.

Año	Oferta económica			Concesionaria modelo 2009 (último incorporado al Contrato de concesión)			Tráfico real			Comparativa real-oferta			Comparativa real- última estimación		
	Ligeros	Pesados	Totales	Ligeros	Pesados	Totales	Ligeros	Pesados	Totales	Ligeros	Pesados	Totales	Ligeros	Pesados	Totales
2007	226.915.207	16.295.090	243.210.297	262.277.747	32.258.326	294.536.073	262.277.747	32.258.326	294.536.073	35.362.540	15.963.236	51.325.776	0	0	0
2008	235.738.877	17.199.832	252.938.709	270.539.426	32.499.340	303.038.766	270.003.854	33.255.071	303.258.925	34.264.977	16.055.239	50.320.216	-535.572	755.731	220.159
2009	248.758.897	18.723.788	267.482.685	277.816.430	32.742.160	310.558.590	273.478.310	30.986.103	304.464.413	24.719.413	12.262.315	36.981.728	-4.338.120	-1.756.057	-6.094.177
2010	260.233.904	22.629.035	282.862.939	284.452.810	32.986.800	317.439.610	276.945.551	32.430.992	309.376.543	16.711.647	9.801.957	26.513.604	-7.507.259	-555.808	-8.063.067
2011	265.770.946	26.285.039	292.055.985	290.641.620	33.233.260	323.874.880	275.225.500	31.551.861	306.777.361	9.454.554	5.266.822	14.721.376	-15.416.120	-1.681.399	-17.097.519
2012	271.393.024	30.154.780	301.547.804	296.242.500	33.481.560	329.724.060	261.794.171	29.715.571	291.509.742	-9.598.853	-439.209	-10.038.062	-34.448.329	-3.765.989	-38.214.318
2013	279.590.601	31.757.507	311.348.108	301.737.920	33.731.720	335.469.640	256.966.508	30.014.280	286.980.788	-22.624.093	-1.743.227	-24.367.320	-44.771.412	-3.717.440	-48.488.852
							88.290.185	57.167.133	145.457.318				-107.016.812	-10.720.962	-117.737.774

Vehículos/Km.

Como se desprende de estos datos, en el periodo 2007-2013 han circulado 145 millones de vehículos/km más que los previstos en la oferta y 117 millones menos que los previstos en el modelo corregido en 2009.

Se observa igualmente que el número de vehículos crece hasta 2010 y a partir de esa fecha se produce un descenso, que en los años 2012 y 2013 lo sitúan por debajo de los previstos en la oferta inicial.

El importe de las tarifas a pagar, tanto en concepto de construcción como de mantenimiento, es el siguiente:

Tarifa unitaria por vehículo/Km. (IVA incluido)		
Año	Ligeros	Pesados
2007	0,1109	0,1496
2008	0,1136	0,1533
2009	0,1192	0,1608
2010	0,1194	0,1612
2011	0,1224	0,1652
2012	0,1273	0,1718
2013	0,1327	0,1793

Aplicando estas tarifas al tráfico real se obtienen los importes anuales del canon, que son:

Liquidación con tráfico real							Total reconocido en el presupuesto
Año	Tráfico (vehículo/Km.)			Devengo anual € (IVA incluido)			
	Ligeros	Pesados	Total	Ligeros	Pesados	Total	
2007	262.277.747	32.258.326	294.536.073	29.092.245	4.824.602	33.916.847	27.526.751
2008	270.003.854	33.255.071	303.258.925	30.684.642	5.097.417	35.782.059	40.199.999
2009	273.478.310	30.986.103	304.464.413	32.595.880	4.982.181	37.578.061	39.500.918
2010	276.945.551	32.430.992	309.376.543	33.068.258	5.228.324	38.296.582	37.694.454
2011	275.225.500	31.551.861	306.777.361	33.681.491	5.211.995	38.893.486	39.900.631
2012	261.794.171	29.715.571	291.509.742	33.313.621	5.106.273	38.419.894	40.120.184
2013	256.966.508	30.014.280	286.980.788	34.096.526	5.380.405	39.476.931	38.007.952
						262.363.861	262.950.890

Durante el año se abona mensualmente un importe en función del tráfico del año anterior y se ajusta en el año siguiente. Por ese motivo se producen diferencias entre el devengo anual y los apuntes presupuestarios. Los 587.029 euros de diferencia a favor del Gobierno de Navarra se descuentan de las liquidaciones del año 2014.

Como se desprende de los datos, el importe total abonado en el periodo 2007-2013, IVA incluido, asciende a 262,3 millones de euros.

En el contrato de concesión y pliegos de cláusulas administrativas particulares de ambas autovías se establecen como órganos de control las figuras del director de la explotación, para todos los aspectos técnicos, condición que recae en un funcionario del Departamento de Fomento y la figura del Delegado del Gobierno en la concesionaria para los temas económicos, misión ejercida por un funcionario del Departamento de Economía y Hacienda. Ante este último, debe presentar la concesionaria las cuentas anuales, informes de auditoría, seguimiento económico-financiero de la concesión y resto de documentación societaria.

Asimismo, a finales de 2011, se creó en el Departamento de Fomento la Sección de Gestión Económica de obras en concesión y control del gasto, entre cuyas funciones se incluye el seguimiento de los aspectos económicos de las autovías en colaboración con los servicios técnicos del departamento

En el caso de la Autovía del Camino, como consecuencia de una adenda de adecuación del Plan Financiero al contrato aprobada en 2010, se exige presentar antes del uno de marzo un informe en el

que se detallen los movimientos en la cuenta especial de depósito³, prevista en el contrato, para poder comprobar las obligaciones de la concesionaria respecto a los pagos a realizar originados por el endeudamiento (principalmente intereses y amortizaciones).

Se han realizado tres comprobaciones: la primera corresponde al periodo 2004-2010, la segunda y tercera a los años 2011 y 2012, respectivamente; aunque se producen discrepancias en algunos de los gastos e ingresos imputados por la concesionaria a la cuenta especial de depósito, se deduce que la sociedad está cumpliendo sus compromisos; si bien, en este momento, existen tres recursos, uno por cada uno de los informes.

En definitiva, en 2013 se han reconocido en los presupuestos de Navarra los siguientes gastos por peaje en la sombra:

Concepto	Importe
Zona regable	13.983.078
Autovía del Pirineo	14.985.161
Autovía del Camino	38.007.952
Total	66.976.191

Este importe representa un 12 por ciento de los gastos en bienes corrientes y servicios.

V.2. SOBRE LOS RESULTADOS PARCIALES DEL PEAJE EN LA SOMBRA

Junto a estos aspectos numéricos relacionados con las cifras derivadas del contrato firmado, hemos efectuado un análisis global de la situación en 2013 de las tres adjudicaciones.

V.2.1. Sociedad concesionaria de la zona regable del Canal de Navarra S.A.

Analizadas las cuentas de la empresa depositadas en el Registro Mercantil, se desprenden, entre otros, los siguientes datos:

Periodo 2006-2013	Millones de euros
Capital social	13,5
Importe neto cifra negocios	64,4
Gastos financieros	23,6
Gastos financieros activados	1,2
Amortizaciones	10,9
Resultado antes de impuestos	- 2,6
Impuesto beneficios*	0,9
Resultado del ejercicio acumulado	- 1,6

* Impuesto sobre beneficios contable, ya que el real es 0.

Las obras pueden considerarse terminadas en 2011 por lo que, hasta ese año se produce un constante incremento del importe del canon que abona el Gobierno de Navarra, aunque a partir de ese año las variaciones anuales, como ya hemos visto, son significativas.

No obstante, hay que resaltar que en 2013 eran 19.025 las hectáreas que contaban con instalación para riego en parcela. Esto supone que quedaba un 15 por ciento de terreno sin instalar el riego.

Los resultados han sido negativos todos los años, excepto en 2013 en que por primera vez se obtienen ganancias (84.000 euros antes de impuestos y 204.000 después de impuestos).

Los resultados negativos acumulados son 2,6 millones antes de impuestos y 1,6 después de impuestos.

³ El contrato establece que el importe del canon se distribuya entre dos cuentas, la especial de depósito y la del proyecto, y el destino que debe darse a cada una de ellas. Simplificando, la cuenta de depósito se destina al pago de intereses y amortizaciones de los préstamos y la cuenta del proyecto al resto de gastos.

V.2.2. Autovía del Pirineo

Analizadas las cuentas de la empresa depositadas en el Registro Mercantil, se desprenden, entre otros, los siguientes datos:

Periodo 2009-2013	Millones de euros
Capital social	33,7
Importe neto cifra negocios	23,5
Gastos financieros	21,5
Gastos financieros activados	15,1
Amortizaciones	8,7
Resultado antes de impuestos	- 0,6
Impuesto beneficios	0
Resultado del ejercicio acumulado	- 0,6

La Autovía del Pirineo ha generado ingresos en 2012 (desde febrero) y en 2013. El importe neto de la cifra de negocios asciende a 23,5 millones. Los resultados antes y después de impuestos son negativos en los dos años, alcanzando un importe acumulado de 0,6 millones.

V.2.3. Autovía del Camino

Analizadas las cuentas de la empresa depositadas en el Registro Mercantil, se desprenden, entre otros, los siguientes datos:

Periodo 2007-2013	(Millones de euros)
Capital social	41,9
Otras aport. socios	9,2
Importe neto cifra negocios	224,7
Gastos financieros	74,9
Gastos financieros activados	64,9
Ingresos financieros	10,8
Amortizaciones	75,7
Resultado antes de impuestos	45,0
Impuesto beneficios	17,1
Resultado del ejercicio acumulado	27,9
Reserva legal	2,8*
Dividendos repartidos	59,1

* Incluyendo la distribución de beneficios del año 2013

Los impuestos sobre beneficios son contables, ya que (ver epígrafe III) la aplicación de los beneficios fiscales obtenidos hacen nula la cuota real.

Desde el inicio de la explotación en 2007, la cifra de negocios alcanza los 224,7 millones y obtiene beneficios todos los años. Los contabilizados antes de impuestos suponen 45 millones y después de impuestos 27,9 millones.

Como se informa en la auditoría, el Consejo de Administración acordó, en 2010, modificar el criterio de registro de los "activos por impuesto diferido" (ver epígrafe III), que se abonaba hasta entonces en el epígrafe "Subvenciones, donaciones y legados" y desde esa fecha en el de "Impuesto sobre beneficios". En consecuencia, la sociedad reexpresó las cifras traspasando su importe (25,2 millones) del epígrafe "Subvenciones" a una cuenta de reservas.

Al registrar directamente los activos por créditos fiscales contra reservas, sin pasar por la cuenta de resultados, entendemos que no se ha dotado la reserva legal con el 10 por ciento de esos resultados (aproximadamente 2,5 millones).

Esta contabilización ha permitido que las reservas fueran mayores que las procedentes de la aplicación de beneficios. Por tanto, los dividendos repartidos (59,1 millones) también son mayores que los beneficios contabilizados (27,9 millones) y las aportaciones de socios, asimismo repartidas como dividendos (9,2 millones).

El importe de los créditos fiscales activados es el que se estima que podrá hacerse efectivo de conformidad con la previsión de un plan económico financiero.

La aplicación de estos criterios contables y fiscales permitió a la sociedad repartir dividendos por beneficios cuya materialización está sujeta a una serie de condiciones que se producirán en años futuros. Es evidente que, con este tipo de operaciones, se corre un riesgo derivado de la no obtención de beneficios futuros que permitan compensar los anticipados y distribuidos. No obstante, hay que resaltar que, en este caso, se están cumpliendo las previsiones de los planes económicos y los activos por impuestos diferidos se van compensando en los siguientes ejercicios.

Hay que tener presente que si los resultados son superiores a las previsiones, teniendo en cuenta las obligaciones que respecto de la deuda se incluyen en los pliegos, se producirá la cancelación anticipada de la concesión.

En opinión de esta Cámara de Comptos, los activos originados por los créditos fiscales deberían abonarse contra una partida de patrimonio repartible únicamente conforme se van materializando los resultados.

Del análisis de las tres adjudicaciones realizadas mediante peaje en la sombra, queremos resaltar:

- Los datos aquí comentados son parciales, ya que el resultado de las concesiones se podrá concretar al terminar los plazos de las mismas.
- El resultado de la utilización del peaje en la sombra para la construcción de una determinada infraestructura depende del condicionado y requisitos que la administración concedente imponga en el pliego de condiciones, de la oferta presentada y del devenir de la explotación, por lo que el resultado final puede ser muy variable.
- Se observa que los resultados parciales en los tres proyectos analizados son diferentes. Así, la Autovía del Pirineo ha presentado en el primer año en que obtiene ingresos de la concesión una reclamación para el restablecimiento del equilibrio económico; la sociedad concesionaria de las zonas regables ha obtenido pérdidas hasta el año 2013 en que por primera vez obtiene beneficios; y la Autovía del Camino ha obtenido beneficios desde el primer año. Igualmente, debemos resaltar la incidencia de la normativa contable y fiscal en los resultados de las sociedades concesionarias.

V.3. RECOMENDACIONES

Por todo ello, recomendamos:

Respecto a estas tres concesiones:

- *Continuar con el control periódico y sistemático de las concesiones, imprescindible para conocer el cumplimiento de los requisitos previstos en los pliegos.*

Respecto a aspectos generales:

- *Analizar y concretar todo lo posible en la normativa y en los pliegos la dicotomía entre el equilibrio financiero de la concesión y el riesgo y ventura del contratista, de manera que se limiten al máximo las posibilidades de reclamación.*

Respecto a posibles nuevas concesiones bajo esta fórmula:

- *Realizar previamente una valoración global de los beneficios a los que, por diferentes normativas, puede acceder la adjudicataria y, en su caso, incluir en los pliegos los requisitos necesarios para que no se produzcan resultados no pretendidos por la administración concedente.*

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

Pamplona, 18 de diciembre de 2014

El presidente, Helio Robleda Cabezas

ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL

Alegaciones de Autovía del Camino, S.A.

1.- Antecedentes

Cabe señalar que en este Informe de 2014, a diferencia del Informe realizado por la Cámara en septiembre de 2007, se refleja una clara diferencia en la Introducción de ambos. En el de 24 de septiembre de 2007, se explicitaba que era un encargo de la Junta de Portavoces del Parlamento Foral a propuesta del Grupo parlamentario Socialistas de Navarra. Por el contrario este Informe, no se indica encargo alguno, señalándose en su propia Introducción que *“De conformidad con su programa de actuación ...”* Lo que induce a pensar que el Informe ha sido realizado motu proprio por la Cámara de Comptos, por su exclusiva iniciativa, y de acuerdo con la interpretación del artículo 8 d) de la Ley Foral 19/1984, frente a lo actuado en septiembre de 2007 que venía amparado por lo recogido en el apartado c) de dicho artículo.

En lo que a esta Compañía concesionaria atañe, el actual Informe de 2014 puede suponer, a mi entender y dicho sea con todo respeto, una interpretación excesivamente amplia de las competencias camerales (fijada por la Ley Foral 19/1984). Pues si bien puede interpretarse, a la luz del artículo 2.2 de la citada Ley Foral, que la Cámara está capacitada para realizar Informes de fiscalización de cualesquiera subvenciones, créditos, avales, bonificaciones fiscales, etc., que beneficie al sector privado; esa interpretación no puede ser tan extensa como para permitir que la Cámara de Comptos emita opiniones propias, y discutibles por ende, sobre lo que a su entender debe o no debe hacer una Compañía mercantil privada; y aún más, dejando apuntadas aquellas pero sin hacer un análisis exhaustivo, en un Informe que con posterioridad se hace público, con las consecuencias mediáticas y reputacionales que es bien conocido suelen derivarse, y que ya tuvimos que padecer en 2007 con apoyatura en estos Informes de los que se extraen titulares cuando menos equívocos, que inciden negativamente en el buen nombre de los afectados, cuando además los Informes que les dan pábulo resultan cuando menos incompletos o parciales, y con aspectos discutibles, opinables y cuestionables.

La realidad nos ha demostrado que el contenido de estos Informes, aunque a buen seguro eso la Cámara de Comptos no lo pretenda, se utiliza como arma arrojadiza en el debate político, y que la instrumentación de dicha contienda política pasa en no pocas ocasiones por utilizar a los medios de comunicación como altavoz, generándose en algún sector de la opinión pública una injusta mala imagen de la Compañía, e incluso de las personas que la dirigen, y máxime cuando son contadas las personas que leen en su integridad los Informes de la Cámara de Comptos, y la prolija documentación que conforma el Marco concesional, y que además por ser compleja, no resulta fácil asimilar.

También en este apartado de las cuestiones meramente formales señalar que en la página 18 del Informe de la Cámara de Comptos de noviembre de 2014 se incluye una tabla donde se pormenorizan los valores de los tráficos (en millones de vehículos por km) entre los años 2007 a 2013. De dicha tabla, única y exclusivamente tiene interés el tráfico real, ya que el resto son puras elucubraciones, que a mi entender no aportan nada más allá de la comparación estadística, ya las diferencias ahí señaladas no tienen ningún valor contractual, dado que el único tráfico que sirve a efectos de facturación es el real medido en cada una de las 20 estaciones de aforo cada segundo de los 365 días del año. Es obvio, como ahí claramente se refleja, que cualquier proyección de tráfico a futuro que se realice difícilmente podrá prever avatares extraordinarios como son una época de recesión y de crisis económica como la que hemos vivido en el periodo 2007 /2013.

Como refuerzo de lo anteriormente manifestado, señalar que en el Pliego de Cláusulas administrativas Particulares en su Título III - Capítulo XIV, y dentro del Contenido de la Documentación Técnica de la Oferta se incluye el siguiente apartado que literalmente indica:

*“L) Los licitadores **podrán** acompañar a su oferta, a título informativo, su propio Estudio de Tráfico, sin que dicho Estudio suponga ningún compromiso entre las partes, ni en el momento del concurso ni, en el caso del adjudicatario, durante el desarrollo del contrato”. Y a mayor abundamiento citaremos algunas cláusulas del Contrato concesional en las que se refleja con claridad meridiana que el único tráfico contractualmente válido es el medido realmente, que además puede ser “auditado” por las partes mediante videoverificaciones con levantamiento de Actas de las mismas, y dentro de las tolerancias previstas en el Contrato concesional (cláusula 56º del Contrato concesional).*

Así, por ejemplo, la cláusula 36º.1 reza literalmente:

“El concesionario tendrá derecho a percibir de la Administración el Canon de Demanda en función del número de usuarios que utilicen la Autovía (frecuentación de infraestructura).

El Canon de Demanda se abonará por la Administración por todos y cada uno de los vehículos que circulen por la Autovía según las condiciones y procedimiento establecido en este Contrato”.

Y en la cláusula 37º.1 se indica:

“El canon de Demanda se determina en función de:

a) El número de vehículos-kilómetro recorridos en la Autovía objeto de la concesión .. ./.”.

En la cláusula 37º.2 se señala literalmente:

“Para el cálculo de los vehículos-kilómetro en un período determinado, el tráfico diario aforado en cada punto de medida de tráfico se multiplicará por la longitud del tramo de la carretera asociado a ese punto de medida .. ./.”.

Podríamos traer a colación un buen número de cláusulas que permiten concluir que solo y exclusivamente el tráfico real medido tiene valor contractual, por ello realizar comparaciones entre este, y cualquier otra previsión o proyección teórica, como he señalado y dicho sea desde el máximo respeto, no puede sino confundir.

Hemos de tener presente que el tráfico total medido no genera ingresos en toda su cuantía en la facturación, ya que por la cláusula 372.8 del Contrato concesional, existen unos niveles de servicio, que actúan como umbrales –de los que en la actualidad aún estamos lejos– que una vez que alcanzados reducen sustancialmente la facturación en dichas bandas –50 y 90 %– en aplicación de una minoración por estratos que están contemplados en el Contrato concesional.

Sirvan estas primeras reflexiones relativas a las cuestiones de forma como introducción de los aspectos de fondo contenidos en el Informe, y que como he señalado resultan discutibles y opinables. Algo similar ya ocurrió a resultas del Informe de septiembre de 2007, lo que ha generado que llevemos años soportando los injustos embates, a mi entender, de algún medio de comunicación cuyo manifiesto interés es apuntalar unas opciones políticas sobre otras, sin importarle para ello utilizar las medias verdades –producto de extraer titulares más o menos llamativos– cuándo no falsedades interpretativas en beneficio de sus tesis, y apelando no pocas veces a la “autoritas” que pueda representar y atribuírsele a los Informes de la Cámara de Comptos, publicando informaciones ayunas del rigor más elemental.

Por ello, creo que los Informes deberían matizar muchísimo más los datos que se vierten en ellos, y que de no explicarse con rotundidad pueden permitir hacer interpretaciones descabelladas a terceros, al obviarse interesadamente otras partes del Informe que pudieran desvirtuar el titular.

2.- Análisis del Informe de Noviembre de 2014 de la Cámara de Comptos.

En el informe de noviembre de 2014 se ha deslizado alguna pequeña errata, no relevante –y así en la página 17 por ejemplo, se indica que la entrada en servicio de la Autovía fue en diciembre de 2006, cuando realmente fue inaugurada y entró en servicio en la totalidad de sus Tramos el 27 de septiembre de 2006, si bien no se comenzó a facturar hasta el 1º de enero de 2007, por haberlo fijado así la Orden Foral 192/2006–. Además se realizan una serie de afirmaciones, que paso a desarrollar con mayor profundidad.

En la página 10 y en el apartado IV. Objetivo, alcance y limitaciones, se señala textualmente: *“El alcance del trabajo es parcial, ya que el resultado de las concesiones se producirá al término de los respectivos plazos y nos encontramos todavía en los primeros años”.* No podemos sino estar plenamente de acuerdo con esta afirmación. Es algo obvio incontrovertible e indudable, pero que no se tendrá en cuenta a la hora de hacer valoraciones, y menos aún en los debates falsos que se suelen acontecer en paralelo y a los que hemos asistido.

En su página 20, se indica, con referencia al Orden Foral 53/2010, de 30 de agosto, de la Consejera de Obras Públicas Transportes y Comunicaciones y a su Adenda: *“que se exige presentar antes del uno de marzo un Informe en el que se detallan los movimientos en la cuenta especial de depósito, algo que se refleja en la susodicha Orden Foral, que literalmente reza como sigue:*

“e) A los efectos de su control por la Administración, la concesionaria deberá confeccionar y presentar al delegado del Gobierno en la misma un informe anual, y antes del 1 de marzo de cada año, que detalle y justifique todos los movimientos habidos en la CED (Cuenta Especial de Depósito) en el año anterior .../...”.

Esto es entendible ya que al tratarse de una cuenta de servicio de la deuda, con destino al pago de la propia deuda y sus gastos asociados, y máxime siendo el plazo variable y estar el mismo incardinado a la amortización del último instrumento financiero. Se ha cumplido dicha exigencia escrupulosamente, presentando los Informes correspondientes, si bien, discrepancias interpretativas en las Ordenes Forales emitidas y aprobatorias de los saldos de la CED en los distintos ejercicios, han llevado a las partes - Departamento de

Fomento y Sociedad concesionaria - a tener que dirimir sus diferencias en la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, encontrándose "sub iudice" las Ordenes Forales correspondientes a los saldos del periodo 2004/2010, y de los ejercicios 2011 y 2012. Obviamente la afirmación que se realiza en el Informe: *"Aunque se producen discrepancias en algunos conceptos o importes respecto a cuál de las dos cuentas debe soportarlos, se deduce que la sociedad está cumpliendo sus compromisos"* se ajusta cabalmente a la realidad, y aún más hay que afirmar por nuestra parte, que si bien las discrepancias que se han residenciado en la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJN son de mayor calado que la mera imputación de que cuenta ha de soportar un concepto de gasto o abono, no resulta por ello menos cierto que la Sociedad concesionaria cumple exquisita y puntualmente cada 15 de junio y diciembre con los pagos que se tienen acordados con las entidades prestatarias –BEi y Crédito comercial– sin que pueda achacársele fallido alguno ni en intereses ni en las amortizaciones del programa pactado con las entidades prestamistas hasta la fecha.

De cada factura abonada, hay un porcentaje –cuya cuantía es una cuestión hoy sometida a la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo– que debe ingresarse en la CED desde la CP, y aun no estando de acuerdo la Sociedad concesionaria con la interpretación que se realizó en la Orden Foral de dicho porcentaje, se acata el mismo, y se está ingresando lo que en la Orden Foral se dictaminó, a expensas, como ha quedado dicho, de lo que determine la Sentencia que obligará definitivamente a las partes.

Entiendo que no se debe fiscalizar a la Sociedad concesionaria como empresa mercantil que es, y consecuentemente hace o deja de hacer lo que a su interés conviene con los recursos económicos que le son propios, una vez que se produce el ingreso en su Cuenta de Proyecto. A la Compañía se le podría requerir si bien no se dotase, o lo hiciere de forma indebida o insuficiente en la Cuenta Especial de Depósito, al tratarse, como ya se ha señalado de una cuenta de servicio de la deuda. Pero entiendo y reitero, dicho sea con todo respeto, que en ningún caso se puede pretender orientar a una empresa mercantil respecto a lo que debe o no hacer con el dinero que le pertenece, por ser ello sencillamente inasumible.

La Compañía debe tener libertad absoluta de disponer de los saldos de esa cuenta, dentro de los márgenes que las Leyes le concedan, y de acuerdo con las decisiones que sus accionistas que en sus Juntas Generales pueden decidir libremente aquello que crean oportuno, sin más límite, como se ha señalado, que la legalidad vigente, las restricciones contractuales, si las hubiere, y las limitaciones que pudieran imponerles los acreedores en los contratos de financiación.

Resulta en mí parecer paradójico, lo que se refleja en la página 16 sobre el conflicto entre dos conceptos jurídicos contractuales, cuales son : *"el restablecimiento del equilibrio económico-financiero versus el riesgo y ventura contractual"*.

Si bien no nos atañe directamente la controversia, al referirse a un supuesto concreto planteado por la Autovía del Pirineo A-21, no podemos por menos que mostrar nuestra extrañeza de que la Cámara de Comptos tercie en dicha interpretación discrepante entre las partes cuando una de ellas ha decidido residenciar la resolución de la litis en la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Navarra. En ese supuesto, y estando la cuestión "sub iudice" parece lo más prudente esperar a que sentencie quien tienen capacidad legal encomendada para ello. Si en nuestro caso y a futuro, se nos plantease dicha cuestión, no excluiríamos la utilización de la vía judicial que es lo que se corresponde con un Estado de Derecho que se precie de serlo, sin que ello pueda verse menoscabado por opiniones ajenas.

A mi entender el incluir sin más una cifra de dividendos distribuidos, - que por otra parte es un dato conocido y de acceso público ya que está preceptivamente incorporado en las cuentas auditadas depositadas en el Registro Mercantil-, y sin agotar las explicaciones del porqué y él cuando se produce dicha distribución, para acto seguido opinar al respecto, entiendo que podría tratarse de un exceso por parte de la Cámara de Comptos, que se aleja de lo que sería la mera fiscalización del Contrato concesional para inmiscuirse en la vida de la propia Sociedad concesionaria, y de las decisiones autónomas que sus propietarios –sus accionistas– puedan legítimamente tomar, y que adicionalmente se pueda generar, con seguridad sin deseárselo, una mala imagen reputacional de la Compañía, máxime al no agotarse las explicaciones, y dejar sembrada la duda sobre hipotéticos riesgos, que por muy legítimo que resulte el estimarlos o cuestionárselos, no dejan de encontrarse en el terreno de la hipótesis. Es por ello que considero que sería adecuado situar en un mismo plano las afirmaciones de una y otra parte –el Informe y estas alegaciones– dado que hay colisión en las apreciaciones.

Por la operativa que está aprobada en los Contratos financieros no es la Compañía quién realiza las transferencias de la Cuenta de proyecto a la Cuenta de accionistas, desde donde se transfiere a cada accionista sus dividendos en función de su participación. El mecanismo supone el que la Compañía concesionaria traslada el cálculo de la cuantía a distribuir al Banco Agente –ahora Caixabank y antes la CAN, que además es Acreedor Garantizado de Referencia, lo que conlleva el proteger los intereses de todos los acreedores–. Es el Banco Agente quien delimita y decide si el cálculo de transferencia entre las cuentas es conforme o no

a las estipulaciones contenidas en los Contratos financieros, y de acuerdo con ellas y específicamente con la cláusula 2.5 del Contrato de Agencia de la financiación –suscrita y elevada público notarialmente el 30 de junio de 2010– e incorporada al Marco concesional. En caso de conformidad, el Banco Agente procede a autorizar y ordenar que se realice la transferencia a la Cuenta de accionistas desde la Cuenta de proyecto. Entonces, y solo entonces, es cuando la Sociedad concesionaria puede ordenar las transferencias de los dividendos a cada cuenta de los accionistas. Por ello se debe dejar meridianamente claro que no es la Sociedad concesionaria quien decide los abonos en la Cuenta de accionistas, por no tener capacidad contractual para ello, ya que la misma está conferida por los acreedores, tal como se ha señalado, al Banco Agente.

De la cuantía de dividendos distribuidos, a que hace mención el Informe de la Cámara de Comptos, un 63,40 % del total de los mismos, se movilizaron durante el año 2010.

No es casual que sea precisamente ese año, ya que es justamente el año en que el 80% del accionariado de la Compañía concesionaria cambió de titularidad, quedando además el 20% restante en manos de antiguos socios pero con un acuerdo de venta a plazo fijo, y con precio tasado. Es en ese ámbito, y el hecho tuvo una importancia capital, donde se **realizó un importante proceso de reestructuración de la financiación** –entre otras razones por darse la circunstancia de que el Asegurador financiero de la financiación; la compañía “monoline” norteamericana inicialmente nominada XL, Capital y luego Syncora Guarantee Ltd, hoy eliminada de la financiación, se encontraba en situación de “default” técnico–.

Ello auspició que tuvieran que decidirse una serie de cuestiones nucleares para la vida de la Sociedad que quedaron reflejadas en las novaciones no extintivas de los contratos financieros efectuadas el 30 de junio de 2010. De ahí también, como luego se verá, nació la “aportación de socios”, que pasó a integrarse contablemente en el Patrimonio de la Sociedad concesionaria.

Es obvio por otra parte, que un Activo financiero, como es el caso de una concesión administrativa, que también tiene esa consideración, tiene un valor u otro en función de las expectativas de negocio que el mismo pueda generar.

En nuestro caso, esas expectativas se centran fundamentalmente en el tráfico que pueda medirse en los años venideros hasta el fin del plazo concesional, y algo menos en la evolución de la inflación, ya que ambos conceptos nutren y son el pilar básico de la facturación que realiza la Compañía concesionaria de acuerdo con el Contrato concesional.

El valor de la Compañía podrá ser estimado en función de los estudios de proyección de tráfico a futuro, y de la previsión esperada de la evolución del IPC. Que los datos reales avalen en mayor o menor medida esas previsiones, hará que la valoración realizada para el Activo por sus tenedores sea mayor o menor, al final del plazo concesional, pero en todo caso ello será una mera cuestión “de mercado”. Ese, junto al riesgo de construcción y el financiero, es el riesgo que va íntimamente soldado a la gestión del Contrato concesional. A un tráfico mayor real del previsto, y a una evolución de la inflación acorde con las previsiones efectuadas –que en nuestro caso, y para tratar de acotar el riesgo, se ha protegido con una cobertura o “swap” de inflación– podrá significar un mayor valor potencial del Activo.

Resulta por tanto obvio y evidente que los propietarios del Activo pueden decidir en un momento dado movilizar aspectos concretos del mismo, que puedan afectar sustancialmente al valor expectante futuro del mismo. Y es precisamente en esa traslación íntegra de riesgos que efectúa la Administración a la Sociedad concesionaria donde puede aparecer la ventura, sea propiciada por circunstancias favorables de mercado, o el buen hacer de la propia sociedad optimizando sus costes. Pretender desequilibrar el juego de riesgo y ventura inherente a este tipo de contratos sería atentar contra la esencia misma del propio Contrato concesional.

Eso y no otra cosa fue lo que se decidió hacer por los socios, tomando por una parte la decisión de repartir beneficios para los accionistas, en junio de 2010, con cargo a las reservas voluntarias - y habida cuenta de que en 2007, 2008 y 2009 no se había realizado ningún reparto de dividendos, enajenando íntegramente Navarra de Empresarios de la Construcción-NEC su 12 % de su participación, y permaneciendo en el accionariado el Grupo Corporativo de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra, SA que redujo su participación del 48% al 10,9082 %; así como Globalvia de Infraestructuras, SA cuya participación accionarial paso del 40% al 9,0918% -,tomando además los partícipes en la enajenación de un importante paquete accionarial de la Compañía, es decir, vendedores y compradores decidieron realizar un reparto extraordinario de dividendos, en diciembre de 2010, movilizandolos consecuentemente los créditos fiscales provenientes de la inversión, y transformándolos en reservas voluntaria de libre distribución.

Dicha decisión, tomada como se ha señalado conjuntamente por socios vendedores y compradores – con su porcentaje de participación correspondiente–, no puede por tanto verse desde una perspectiva ajena al proceso de reestructuración de la deuda financiera llevada a cabo durante el proceso enajenación . Y ello no significa necesariamente, que dichos dividendos distribuidos provengan en exclusiva de la facturación, ya

que como se ha indicado, parte los mismos provienen de los acuerdos de reestructuración de la deuda con los acreedores y como consecuencia de la compraventa –se renegóció y reajustó con las entidades financieras prestarías en esa fecha de 2010– generándose fondos al remodelarse las cuentas de Reserva, creándose una nueva, y modificando los criterios de dotación de la otra, todo lo cual está recogido en los Contratos de financiación novados el 30 de junio de 2010 e incorporados al Marco concesional por la Orden Foral 53/2010, de 30 de agosto.

Debe tenerse además en cuenta que el Contrato concesional se firmó el 24 de septiembre de 2002 y que la construcción de la infraestructura se desarrolla desde esa fecha y hasta el 27 de septiembre de 2006, y que a lo largo de dichos años se movilizan recursos económicos, provenientes de la financiación externa y de los recursos aportados por los socios como fondos propios. Ni en el período 2002/2007 –de construcción de la infraestructura y de generación de créditos fiscales por inversiones– ni en el período 2007/2010 hubo reparto alguno de dividendos –por no permitirlo los Contratos de financiación– por lo que no debe resultar extraño en absoluto que en 2010 se pudiera producir un drenaje de reservas voluntarias en la forma de dividendos distribuibles por decisión de los accionistas en la Junta General.

3.- Análisis de las cuestiones contables

Procederemos en este apartado a analizar pormenorizadamente cada una de las afirmaciones realizadas en el Informe de la Cámara de Comptos en su apartado V.2.3.

Para una mejor comprensión y sistematización de este apartado se seguirá una forma procedimental común en todos los casos destacándose –en negrita– la aseveración u opinión que se realiza en el Informe de la Cámara de Comptos, incluyendo a continuación la referencia a la legislación que ha dicha cuestión corresponda y situando finalmente la valoración que a la Sociedad concesionaria le merece lo consignado en su Informe por la Cámara de Comptos.

Con carácter general hay que señalar que las opiniones que aquí se vierten en representación de la Sociedad concesionaria por su Consejero Delegado fueron ya contrastadas con los asesores en auditoría y en fiscalidad en el proceso de reestructuración de la deuda coincidente con el de compraventa desarrollado en junio de 2010 y de nuevo han sido apuntaladas, en esta fecha, por los asesores en auditoría y fiscalidad de la Compañía. Por ello estas opiniones contrastadas con nuestros asesores, nos permiten afirmar con rotundidad lo que sigue, y por ende, discrepar de lo que la Cámara de Comptos refleja en su Informe en estos concretos aspectos.

“Como se informa en la auditoría, el Consejo de Administración acordó, en 2010, modificar el criterio de registro de los “activos por impuesto diferido” (ver epígrafe 111), que se abonaba hasta entonces en el epígrafe “Subvenciones, donaciones y legados” y desde esa fecha en el “Impuesto sobre Beneficios”. En consecuencia, la sociedad reexpresó las cifras traspasando su importe (25,2 millones) del epígrafe “Subvenciones a una cuenta de reservas.

Al registrar directamente los activos por créditos fiscales contra reserva, sin pasar por la cuenta de resultados, entendemos que no se ha dotado la reserva legal con el 10 por ciento de esos resultados (aproximadamente 2,5 millones)”.

NORMATIVA CONTABLE (De aplicación):

Transcribimos a continuación parcialmente la Norma de valoración 22ª del Plan General Contable referente a los cambios de criterios contables:

“Cuando se produzca un cambio de criterio contable, que solo procederá de acuerdo con lo establecido en el principio de uniformidad, se aplicará de forma retroactiva y si efecto se calculará desde el ejercicio más antiguo para el que se disponga de información.

El ingreso o gasto correspondiente a ejercicios anteriores que se derive de dicha aplicación motivará, en el ejercicio en que se produce el cambio de criterio, el correspondiente ajuste por el efecto acumulado de las variaciones de los activos y pasivos, el cual se imputará directamente en el patrimonio neto, en concreto, en una partida de reservas salvo que afectara a un gasto o un ingreso que se imputó en los ejercicios previos directamente en otra partida del patrimonio neto. Asimismo se modificarán las cifras afectadas en la información comparativa de los ejercicios a los que le afecte el cambio de criterio contable”.

El PGC prevé el reconocimiento de un activo por el importe que previsiblemente la Sociedad vaya a ser capaz de aprovechar de las deducciones fiscales generadas. La cuenta contable correspondientes será la 4742, y figurará en el activo del balance de la Sociedad.

El PGC prevé que la contrapartida a dicho reconocimiento sea la cuenta (630) y, por tanto, con efecto directo en la cuenta de Pérdidas y Ganancias, del ejercicio en el que se generen dichas deducciones o, alternativamente, el abono en la cuenta (137) –previo paso por las cuentas del grupo 8 correspondientes–, y con efecto en la cuenta de Pérdidas y Ganancias a medida en que se vaya “descargando” esa cuenta con un criterio racional de imputación.

El PGC al establecer el criterio para contabilizarlo de una u otra manera, se limita a decir: *“tener una naturaleza económica asimilable a las subvenciones, son objeto de imputación a la cuenta de pérdidas y ganancias en varios ejercicios”*.

La Sociedad concesionaria Autovía del Camino, S.A., tal como se explica en la memoria de las cuentas anuales del ejercicio 2010 -y que reiteramos, coincidió con el proceso de enajenación del 80% de su accionariado-, adoptó un cambio de criterio contable y consideró más ajustado optar por la primera forma de contabilización que por la segunda, que fue la que en un primer momento se eligió. Por tanto en dicho ejercicio, y tal como lo prevé la Norma 22ª, se eliminó el saldo de la cuenta 137 contra una cuenta de reservas.

En lo relativo a la no realización de la dotación de una reserva legal equivalente al 10% de tal importe, entendemos que la Norma 22ª exige que sean los activos y pasivos los que se deban recalcular con el efecto acumulado que el cambio de criterio hubiera ocasionado, no así las partidas de los fondos propios.

Es decir, una vez que recalculamos los activos y pasivos, la diferencia se lleva contra una cuenta de reservas, lo que no quiere necesariamente decir que vaya a reservas porque hubiera sido resultado del ejercicio en cuestión. Si el cambio de criterio hubiera afectado a varios ejercicios sería el resultado de varios ejercicios el que se hubiera modificado y siguiendo la interpretación de dotar reserva legal en este caso, tendríamos que “recalcular” la posible dotación de reserva legal para cada ejercicio que pudiera no coincidir con el 10% del ajuste que se origina ahora contra reservas.

En opinión de la Compañía concesionaria, avalada por sus asesores, no se desprende de la actual regulación la obligación de dotar la reserva legal correspondiente. Y en cualquier caso su dotación requeriría el acuerdo de la Junta General de accionistas, y por tanto es una decisión de los socios dotarla o no, dentro de su libérrima capacidad legal de actuar.

La práctica habitual de las empresas (cotizadas algunas de ellas, auditadas gran parte de ellas ... etc.) es la contabilización de los créditos fiscales contra una cuenta de ingreso por Impuesto de Sociedades (630) en la cuenta de pérdidas y ganancias.

En principio, las deducciones fiscales contabilizadas por Autovía del Camino, S.A., no tienen la “naturaleza económica asimilable a las subvenciones” y, por tanto, queda a criterio del Órgano de Administración y de la Junta General de la Sociedad la forma de su contabilización.

Ante un cambio de Órgano de Administración y sustancial de su accionariado, la Sociedad Autovía del Camino, S.A. acordó un cambio de criterio contable, plenamente admitido por la normativa en vigor, que fue registrado de acuerdo a la Norma de valoración 22ª del PGC referente a los cambios de criterios contables y que consecuentemente dio lugar a la modificación de los fondos propios de la Sociedad concesionaria. Las cuentas anuales de ese año - 2010 - fueron auditadas y se emitió una opinión sin salvedades. En concluyente opinión de la Sociedad concesionaria, no hay norma legal o reglamentaria que impida lo actuado.

“ ... / ... y las aportaciones de socios, así mismo repartidas como dividendos (aproximadamente 2,5 millones)”.

NORMATIVA CONTABLE:

Plan General de Contabilidad –Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre–:

“Sin embargo, la principal novedad incluida en el nuevo Plan, al margen de su imputación directa al patrimonio neto en el momento inicial, es el hecho de que las subvenciones, donaciones y legados entregados por los socios o propietarios de la empresa no tienen la calificación de ingresos, sino de fondos propios, al ponerlas en pie de equivalencia desde una perspectiva económica con las restantes aportaciones que los socios o propietarios puedan realizar a la empresa, fundamentalmente con la finalidad de fortalecer su patrimonio. En el Plan de 1990, únicamente se contemplaba este tratamiento cuando la aportación se realizaba por los socios o propietarios para compensación de pérdidas o con la finalidad de compensar un «déficit»: quedando excluidas las concedidas para asegurar una rentabilidad mínima como las otorgadas para fomentar actividades específicas o con la finalidad de fijar precios políticos para determinados bienes o servicios .

... / ...

118. Aportaciones de socios o propietarios

Elementos patrimoniales entregados por los socios o propietarios de la empresa cuando actúen como tales, en virtud de operaciones no descritas en otras cuentas. Es decir, siempre que no constituyan contraprestación por la entrega de bienes o la prestación de servicios realizados por la empresa, ni tengan la naturaleza de pasivo. En particular, incluye las cantidades entregadas por los socios o propietarios para compensación de pérdidas.

Su movimiento es el siguiente:

a) Se abonará con cargo, generalmente, a cuentas del subgrupo 57 o a las cuentas representativas de los bienes no dinerarios aportados.

b) Se cargará:

b.1) Generalmente, con abono a la cuenta 121.

b.2) Por la disposición que de la aportación pueda realizarse". Consulta 6 80/CAC 79 - Préstamos a tipo de interés cero formalizado entre una sociedad y sus socios personas físicas o jurídicas: "Si la sociedad A aporta recursos a la sociedad B de forma gratuita, esta aportación que realiza el socio a su sociedad no puede tener la consideración de gasto e ingreso respectivamente, ya que el apartado 2 de la NRV 18f!, en consonancia con la definición de ingreso del Marco Conceptual de la Contabilidad (MCC) recogido en la parte primera del PGC 2007, rechaza la posibilidad de que entre socio y sociedad pueda existir como causa del negocio la mera liberalidad. Por el contrario, la solución que recoge la norma para estas transacciones guarda sintonía con la causa mercantil que ampara las ampliaciones de capital. Desde una perspectiva estrictamente contable, la sociedad donatario experimenta un aumento de sus fondos propios clasificado en el epígrafe Al. VI "Otras aportaciones de socios" del balance y la donante, en sintonía con el criterio recogido en la consulta 7 del BOICAC n° 75 contabilizará, con carácter general, un mayor valor de su participación salvo que, como se expone el apartado 4º posterior, existiendo otros socios, los donantes realicen una aportación en una proporción superior a la que les correspondería por su participación efectiva".

Como consecuencia de la novación de la financiación en 2010 se generaron unos gastos de formalización de deudas abonados por los accionistas de la Sociedad concesionaria –en proporción a su participación– por importe de 9,6 millones de Euros.

Dado que los accionistas no repercutieron, ni van a repercutir, importe alguno por este concepto a la Sociedad concesionaria, se considera "Aportación de socios" el importe neto de las liquidaciones del impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados –93 miles de €–. Además de ello, 329 miles de €, excedían de la proporción de patrimonio de cada accionista y fueron considerados "Otros ingresos relacionados con la financiación", de acuerdo con la consulta 4 del Boletín del I.C.A.C. 79/2009.

Consecuentemente y por todo lo anterior señalado, las aportaciones de socios ascendieron a 9,3 millones de Euros y así fueron consideradas por la Sociedad concesionaria, consignándolo en sus cuentas anuales del ejercicio 2010.

"El importe de los créditos fiscales activados es que se estima que podrá hacerse efectivo de conformidad con la previsión de un plan económico financiero.

La aplicación de estos criterios contables permitió a la sociedad repartir dividendos por beneficios cuya materialización está sujeta a una serie de condiciones que se producirán en años futuros. Es evidente que, con este tipo de operaciones, se corre un riesgo derivado de la no obtención de beneficios futuros que permitan compensar los anticipados y distribuidos.

No obstante, hay que resaltar que, en este caso, se están cumpliendo las previsiones de los planes económicos y los activos por impuestos diferidos se van compensando en los siguientes ejercicios.

Hay que tener presente que si los resultados son superiores a las previsiones, teniendo en cuenta las obligaciones que respecto de la deuda se incluyen en los pliegos, se producirá la cancelación anticipada de la concesión.

En opinión de esta Cámara de Comptos, los activos originados por los créditos fiscales deberían abonarse contra una partida de patrimonio repartible únicamente conforme se van materializando los resultados".

NORMATIVA CONTABLE:

Transcribimos a continuación parcialmente la Norma de valoración 13ª del PGC (Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre):

“13º Impuestos sobre beneficios ... / ..

2.3. Activos por impuesto diferido De acuerdo con el principio de prudencia solo se reconocerán activos por impuesto diferido en la medida en que resulte probable que la empresa disponga de ganancias fiscales futuras que permitan la aplicación de estos activos.

Siempre que se cumpla la condición anterior, se reconocerá un activo por impuesto diferido en los supuestos siguientes:

- a) Por las diferencias temporarias deducibles;*
- b) Por el derecho a compensar en ejercicios posteriores las pérdidas fiscales;*
- c) Por las deducciones y otras ventajas fiscales no utilizadas, que queden pendientes de aplicar fiscalmente.*

Sin perjuicio de lo anterior, no se reconocerá un activo por impuesto diferido cuando la diferencia temporaria deducible haya surgido por el reconocimiento inicial de un activo o pasivo en una transacción que no sea una combinación de negocios y además no afectó ni al resultado contable ni a la base imponible del impuesto.

En la fecha de cierre de cada ejercicio, la empresa reconsiderará los activos por impuesto diferido reconocidos y aquéllos que no haya reconocido anteriormente. En ese momento, la empresa dará de baja un activo reconocido anteriormente si ya no resulta probable su recuperación, o registrará cualquier activo de esta naturaleza no reconocido anteriormente, siempre que resulte probable que la empresa disponga de ganancias fiscales futuras en cuantía suficiente que permitan su aplicación.

3. Valoración de los activos y pasivos por impuesto corriente y diferido.

Los activos y pasivos por impuesto corriente se valorarán por las cantidades que se espera pagar o recuperar de las autoridades fiscales, de acuerdo con la normativa vigente o aprobada y pendiente de publicación en la fecha de cierre del ejercicio.

Los activos y pasivos por impuesto diferido se valorarán según los tipos de gravamen esperados en el momento de su reversión, según la normativa que esté vigente o aprobada y pendiente de publicación en la fecha de cierre del ejercicio, y de acuerdo con la forma en que racionalmente se prevea recuperar o pagar el activo o el pasivo.

En su caso, la modificación de la legislación tributaria -en especial la modificación de los tipos de gravamen- y la evolución de la situación económica de la empresa darán lugar a la correspondiente variación en el importe de los pasivos y activos por impuesto diferido.

Los activos y pasivos por impuesto diferido no deben ser descontados.

4. Gasto (ingreso) por impuesto sobre beneficios.

El gasto (ingreso) por impuesto sobre beneficios del ejercicio comprenderá la parte relativa al gasto (ingreso) por el impuesto corriente y la parte correspondiente al gasto (ingreso) por el impuesto diferido.

El gasto o el ingreso por impuesto corriente se corresponderán con la cancelación de las retenciones y pagos a cuenta así como con el reconocimiento de los pasivos y activos por impuesto corriente.

El gasto o el ingreso por impuesto diferido se corresponderá con el reconocimiento y la cancelación de los pasivos y activos por impuesto diferido, así como, en su caso, por el reconocimiento e imputación a la cuenta de pérdidas y ganancias del ingreso directamente imputado al patrimonio neto que pueda resultar de la contabilización de aquellas deducciones y otras ventajas fiscales que tengan la naturaleza económica de subvención .

... / ...

Adicionalmente, la Resolución de 15 de marzo de 2002 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que modifican algunos aspectos de la Norma Decimosexta del Plan General de Contabilidad anterior, indicaba:

1. Las deducciones de la cuota por incentivos fiscales y las bonificaciones del Impuesto sobre Sociedades aplicadas en la declaración del ejercicio por dicho tributo, minorarán el gasto devengado.

2. También serán objeto de registro las deducciones y bonificaciones no aplicadas en la declaración del ejercicio por dicho tributo, cuando no existan dudas razonables de que se podrán aplicar en futuros ejercicios.

3. No obstante lo establecido en los apartados anteriores de esta norma, podrá ser objeto de periodificación con criterios razonables la reducción del gasto devengado por Impuesto sobre Sociedades derivada de las deducciones y bonificaciones en la cuota, excluidas las retenciones y pagos a cuenta.

4. La periodificación a que se refiere el número anterior se efectuará, en su caso, correlacionando la deducción o bonificación correspondiente con la depreciación del activo que motivó aquella.

5. Para efectuar la periodificación indicada en los números anteriores, se creará la partida "Ingresos fiscales a distribuir en varios ejercicios" en la agrupación del pasivo del balance "B) Ingresos a distribuir en varios ejercicios" cuya valoración e imputación a resultados habrá de coincidir con lo previsto en el Plan General de Contabilidad para las subvenciones no reintegrables. Para ello, se podrá utilizar la cuenta 138. "Ingresos fiscales por deducciones y bonificaciones fiscales a distribuir en varios ejercicios", cuyo movimiento será el siguiente:

a) Se abonará, con cargo a la cuenta 630 por el importe de las deducciones o bonificaciones a imputar en varios ejercicios.

b) Se cargará por la parte correspondiente a imputar en el ejercicio, con abono a la cuenta 630.

La consecuencia de dicha activación de créditos fiscales contra reservas (o pérdidas y ganancias) implica una contabilización "anticipada" –pero perfectamente posible y legal– de unos ingresos que ha supuesto un reparto "anticipado" de resultados. En el caso de la Sociedad concesionaria, ello ha supuesto una distribución anticipada de dividendos a sus accionistas y en la proporción de su participación accionarial, que en un futuro se iban a poder repartir los socios. Las cuentas anuales posteriores corroboran el importe activado.

Autovía del Camino, S.A., cabe concluir por tanto, que procede a activar aquellos créditos fiscales derivados de las deducciones por inversión en activos fijos nuevos –generados durante el proceso de inversión durante la construcción de la infraestructura– cuya recuperabilidad estima razonable en el plazo y con los criterios establecidos por la normativa fiscal y contable vigente, y lógicamente tomando como base el Plan Financiero que sirve de referencia en cada momento.

De hecho, a 31 de diciembre de 2010 se dieron de baja créditos fiscales activados en ejercicios anteriores por importe de 4 millones de € como consecuencia de las nuevas condiciones de la financiación, novada por la operación de compraventa de acciones llevada a cabo durante 2010, y de las nuevas estimaciones de tráficos.

A 31 de diciembre de 2012 se dieron de baja créditos fiscales activados por un neto de 864 miles de Euros, fruto de la aplicación de la nueva normativa fiscal por la que se introducen diversas medidas tributarias dirigidas a incrementar los ingresos públicos y de las nuevas estimaciones de tráficos realizadas por un consultor externo independiente que deben incorporarse cada dos años según los contratos de financiación.

	Euros
Saldo a 31.12.2009	22.059.806
Bajas	(3.960.173)
Aplicaciones	(2.024.021)
Saldo a 31.12.2010	16.075.612
Aplicaciones	(2.670.368)
Saldo a 31.12.2011	13.405.244
Aplicaciones	(2.486.207)
Bajas	(864.448)
Saldo a 31.12.2012	10.054.589

Cuando se produce un cambio de criterio contable –procediendo de acuerdo el principio de uniformidad– dicho cambio se aplicará de forma retroactiva, y su efecto se calculará desde el ejercicio más antiguo para el que se disponga de información.

En el ejercicio en el que se haya producido el cambio de criterio se realizará el ajuste del efecto acumulado de las variaciones que hayan sufrido los activos y pasivos correspondientes, el cual se imputará directamente –como ingreso o gasto– al patrimonio neto dentro de una cuenta de reservas voluntarias –es decir, de libre distribución en ausencia de otras limitaciones específicas sobre su distribución–, salvo que el cambio afecte específicamente a otra partida del patrimonio neto.

La partida de patrimonio repartible únicamente conforme se van materializando los resultados, que en opinión de la Cámara de Comptos debería utilizarse, no es considerada por la normativa vigente, al entender de la Sociedad concesionaria.

4.- Acerca de las Recomendaciones

Respecto a las recomendaciones incluidas en la página 24, señalar:

- Nada que decir respecto al control periódico y sistemático de las concesiones, en el buen entendimiento de que a las partes les vincula contractualmente y les obliga el Contrato concesional –que es un contrato de naturaleza administrativa y de adhesión, lo que significa que ha sido confeccionado en su totalidad por el Gobierno de Navarra y las Sociedades concesionarias tienen que aceptarlo en su totalidad, con independencia de las discrepancias interpretativas que puedan surgir en el discurrir del mismo– y los documentos contractuales que junto a aquel conforman el Marco concesional. Ahí entiendo que se sitúa el límite de la fiscalización, en la documentación contractual que vincula a las partes en el Marco concesional, pero no fuera de éste.

- Dejando al margen lo que respecta a la parte de la recomendación que se hace a la Administración, y referida a la dicotomía entre el equilibrio económico-financiero versus el riesgo y ventura contractual; y entendiendo que se trata de conceptos jurídicos diferentes y claramente diferenciados; cabe señalar que las reclamaciones son parte inherente a un tipo de Contrato como es el concesional, que tiene permanencia y desarrollo en el tiempo, y cuyas vicisitudes pueden producir diferencias interpretativas entre las partes y que obviamente pueden desembocar en reclamaciones, y a las que “a priori” nadie tiene porque renunciar, si bien para ambas partes es positivo que sean las menores posibles.

- Respecto a la recomendación de realizar por la Administración una valoración que le permita incluir en el Pliego requisitos para que no se produzcan “resultados no pretendidos”, nada que añadir por nuestra parte ya que es una recomendación a futuro y por ello es una recomendación que no atañe a esta Sociedad concesionaria.

Conclusiones

1. Aparentemente en el Informe se va más allá de lo que es la mera fiscalización de los documentos que componen el Marco concesional. Desde esta Sociedad concesionaria no se entiende como se adjuntan datos económicos, que si bien son públicos –las cuentas de cada ejercicio anual auditadas están depositadas en el Registro Mercantil– precisan de una explicación prolija y profusa que se recoge en el documento de las cuentas auditadas depositado en el Registro, y que precisamente trata de reflejar “la imagen fiel” de la Sociedad concesionaria.

2. Obviar esto, y lanzarse a emitir opiniones sobre lo que se cree que se debe hacer o no hacer, y ello sin tener en cuenta elementos nucleares en el desarrollo de la vida de la Sociedad concesionaria, y obviando aspectos fundamentales como fueron las consecuencias de la sustancial reestructuración de la deuda producida en el ejercicio 2010, puede producir, aunque no se desee, unos efectos reputacionales negativos sobre la Sociedad concesionaria y/o las personas que la dirigen, tal como ya sufrimos en septiembre de 2007. A mi entender, hay que ser extremadamente exquisito y cauto a la hora de incorporar en un Informe determinados aspectos de la situación de una empresa mercantil a fin de no propiciar situaciones equívocas, máxime si como bien se señala en la página 10 del Informe: “El alcance del trabajo es parcial, ya que el resultado de las concesiones se producirá al término de los respectivos plazos y nos encontramos todavía en los primeros años”. Y ello es así porque el riesgo y ¡la ventura también! a la que está sometido el Contrato concesional, tendrá vicisitudes que es imposible calibrar en el transcurso parcial del plazo concesional, y hasta que no se produzca la conclusión efectiva de este. En nuestro caso, en septiembre de 2002 ¿Quién hubiera podido prever una crisis económica financiera y una recesión desde septiembre de 2007, que ha afectado notablemente a las previsiones de tráfico?

3. Los accionistas y su Junta General, con las limitaciones que marca la Legislación mercantil vigente, tienen capacidad legal y legítima suficiente para tomar alguna de las decisiones que se cuestionan en opinión de la Cámara de Comptos. Con todo respeto pero con toda contundencia, se ha expuesto en el apartado 3º de estas alegaciones, las discrepancias que la Sociedad concesionaria tiene con las opiniones que se vierten

en el Informe, tras ser contrastada nuestra opinión con nuestros asesores fiscales y de auditoría, algo que ya se hizo en 2010, y que se ha vuelto a realizar en esta fecha.

4. Consecuentemente, rogaríamos que no se emita el Informe en la forma provisional que lo hemos conocido al sernos trasladado, por las razones señaladas, para no dar pie a especulaciones gratuitas, y ello en aras a tratar de evitar alimentar conclusiones manifiestamente erróneas.

Pamplona, 9 de diciembre de 2014.

Ignacio Martínez Alfaro.

Consejero Delegado de AdC, SA

Alegaciones de Autovía del Pirineo

En lo relativo a la concesión de la Autovía del Pirineo de la que es titular nuestra sociedad, tenemos que significar que, en efecto, tras la correspondiente tramitación que en el informe se reseña de la reclamación de restablecimiento del equilibrio económico en la vía administrativa, en estos momentos, ante su desestimación, está ventilándose el 2 asunto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, habiéndose presentado ya al efecto la correspondiente demanda.

En relación con el informe de ese órgano fiscalizador, queremos reparar, no en los datos objetivos que se constatan, sino en las valoraciones que se realizan en los párrafos del informe que a continuación se transcriben en la medida en que, de los mismos y dada la pendencia del proceso jurisdiccional, pudiera llegar a deducirse que prejuzgan la reclamación sobre la que únicamente el Tribunal Superior puede resolver con plena independencia para garantizar nuestro derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 24 de la Constitución. Dichos párrafos son los siguientes:

En este caso, es cuando menos sorprendente que en una concesión a 30 años, cuyo resultado final será el sumatorio de todos los resultados anuales, se solicite el reequilibrio en el primer ejercicio en que hay contraprestación, y que se aleguen circunstancias ajenas a la Administración Navarra ...”

A pesar de la claridad, a nuestro juicio, de las cláusulas del contrato, la presentación de este recurso, cuya resolución decidirán los órganos judiciales, nos plantea una reflexión de tipo general sobre la contradicción que puede generarse entre la aceptación del riesgo y ventura que el empresario privado asume al licitar a una adjudicación, y el equilibrio económico del contrato.

Es lógico que el empresario obtenga un beneficio de su actuación, pero también que asuma un riesgo por la misma, ya que no tendría sentido la colaboración privada si la totalidad del riesgo es para el sector público.

De partida, queremos significar que, por supuesto, también para nuestra sociedad es un presupuesto el principio de riesgo y ventura en que se soporta la concesión y, consecuentemente, desde él se asume el posible beneficio (ventura) y la pérdida (riesgo).

Sin embargo, la reclamación que hemos presentado, nada tiene que ver con la no asunción de dicho principio tal y como parece deducirse del informe que se nos ha trasladado.

La reclamación tiene que ver directa y principalmente con la alteración sustancial, sobrevenida a la presentación de nuestra oferta y por causas absolutamente ajenas a la sociedad que represento, de una concesión cuya existencia misma venía determinada por la ejecución del tramo navarro como una parte del corredor subpirenaico que se constituiría en la vía más corta, rápida y sin peaje para conectar el Cantábrico con el Mediterráneo. O, de otro modo dicho, la parte (el tramo navarro) sólo tenía –y tiene– sentido en razón de ejecutarse el todo (el corredor completo con los otros tramos aragoneses y catalanes).

Sin embargo, la realidad ha evidenciado que dicho corredor ni existe ni tiene fecha determinada de entrada en funcionamiento debido a que el Estado no ha cumplido las obligaciones asumidas en los distintos convenios suscritos con la Comunidad Foral en razón fundamentalmente de la política de contención del déficit público, de modo y manera que el tramo navarro se ha quedado sin continuidad. Obviamente, Navarra tiene instrumentos para resarcirse frente a aquél pero nuestra sociedad no.

Lógicamente, esa situación está ya afectando de manera relevante no solo a nuestra sociedad como concesionaria sino también a la Comunidad Foral como conce-

dente en tanto que es quien finalmente va a abonar una infraestructura viaria que estaba proyectada y tenía sentido en función del corredor completo poniéndose así en riesgo los fundamentos y la viabilidad que para aquella justificó su ejecución.

Es en este marco en el que debe considerarse nuestra reclamación tal y como hemos expuesto en la vía administrativa y en la jurisdiccional.

Por ello, A **LA CAMARA DE COMPTOS, SOLICITO:**

que, presentadas estas consideraciones, se sirva admitirlas a los efectos que estime oportunos y poniéndonos a su disposición para cualquier otra aclaración o aportación que fuera a su juicio relevante.

En Liédena, a 9 de diciembre de 2014

Fdo.: Santos Sanz Aparicio

CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME SOBRE EL PEAJE EN LA SOMBRA

Las alegaciones presentadas conjuntamente por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local y por la empresa pública INTIA contienen explicaciones y precisiones que complementan y aclaran diversos aspectos del informe, por lo que se han incluido en el mismo y no se incorporan como anexo.

Las sociedades concesionarias "Autovía del Pirineo S.A. y "Autovía del Camino, S.A." han presentado alegaciones al informe provisional.

La sociedad "Autovía del Pirineo S.A." plantea unas **consideraciones** en las que explica su postura y motivación para presentar la reclamación. En este sentido, consideramos que la opinión de la concesionaria aporta su punto de vista y, por lo tanto, enriquece la visión de la operación.

Como se señala en el informe y se recoge en la consideración "*..... la presentación de este recurso, cuya resolución decidirán los órganos judiciales*", por lo que es evidente que no pretendemos prejuzgar la reclamación, aunque la Cámara de Comptos de Navarra aprovecha esta actuación para plantear una reflexión de tipo general sobre el juego de los principios jurídicos de "riesgo y ventura" y "equilibrio económico del contrato".

Por todo ello, se incorporan las consideraciones al informe, aunque no su anexo que acredita la capacidad del firmante para representar a la sociedad.

Respecto a las alegaciones presentadas por la sociedad "Autovía del Camino, S.A.". El escrito de la sociedad concesionaria consta de los siguientes apartados: Antecedentes, Análisis del informe, Análisis de las cuestiones contables, Acerca de las recomendaciones y Conclusiones.

A) Sobre el primer apartado, esta Cámara de Comptos de Navarra quiere realizar las siguientes puntualizaciones:

- La Cámara de Comptos de Navarra elabora su propio programa de actuación y además, en general, asume las cada vez más numerosas peticiones que le hace el Parlamento de Navarra.
- La Cámara de Comptos de Navarra analiza la situación de las tres grandes infraestructuras construidas bajo la fórmula de peaje en la sombra con el objeto de presentar ante el Parlamento las conclusiones de su trabajo. Por ello, no hemos realizado una fiscalización sobre las empresas concesionarias, aspecto que evidentemente no nos compete, sino que nos hemos limitado a presentar unos breves datos económico-financieros, todos ellos públicos, para que los representantes públicos puedan obtener una visión global y conjunta de las tres concesiones, y, en caso de adjudicar en el futuro nuevas concesiones bajo esta fórmula, disponer de la máxima información posible para gestionar con la mayor eficacia, eficiencia y economía los recursos públicos.
- Sobre la utilización de los informes como "*arma arrojadiza en el debate político*" y la "*utilización de los medios de comunicación*", esta Cámara de Comptos no se siente capacitada para prejuzgar las intenciones de otras entidades o empresas. Lo que sí está en nuestras manos es que nuestras conclusiones sean rigurosas y fundadas, y utilizar un lenguaje prudente a la vez que conciso y entendible por el ciudadano. Aspectos todos ellos que, a lo largo de los ya más de 30 años de funcionamiento de esta Institución, hemos tenido como prioridad.

B) Sobre el análisis del informe.

Se señala, en primer lugar, una errata respecto a la fecha de entrada en servicio de la autovía que se corrige en el informe.

Se señala en la página 6 de las alegaciones "*..... en ningún caso se puede pretender orientar a una empresa mercantil respecto a lo que debe o no hacer.....*" y en ningún caso hemos tenido

esta pretensión, simplemente nos hemos limitado a intentar explicar de una manera sencilla el mecanismo de las cuentas de depósito y de proyecto. Y la utilización de la primera, que tiene unos destinos concretos.

C) Sobre las cuestiones contables.

En este apartado y en los últimos párrafos del anterior se hacen una serie de comentarios sobre la contabilización de los créditos fiscales y el reparto de dividendos realizado por la sociedad. Agradecemos los comentarios que se incluyen en las alegaciones sobre estas cuestiones, que, en nuestro informe nos limitamos a exponer. Exposición que consideramos necesaria para poder entender que los dividendos sean superiores a los beneficios registrados.

Sí es cierto que, aprovechando estos comentarios, efectuamos dos opiniones de carácter general una relacionada con el riesgo, que lógicamente asume la empresa, indicando que para nosotros la normativa debería dar más importancia al principio de prudencia y otra sobre la forma en que el Plan General de Contabilidad debería tratar la contabilización de los créditos fiscales.

Nos limitamos, por lo tanto, a señalar al Gobierno de Navarra y al legislativo aspectos concretos que, a nuestro entender, pueden ser objeto de análisis para futuras concesiones.

Hay una cuestión controvertida con el saldo que debe tener la reserva voluntaria. Desde nuestro punto de vista el reparto de dividendos se realiza contra las reservas de libre disposición y estas, de una u otra forma, se nutren de los resultados, tras atender las obligaciones de la normativa mercantil. Por ello, los dividendos podrán ser como máximo el 90 por ciento del resultado obtenido y lógicamente el 10 por ciento restante debe ser el saldo de la reserva legal.

D) No tenemos nada que añadir al apartado sobre las recomendaciones.

E) Respecto al apartado Conclusiones.

Debemos remitirnos a lo ya señalado en los comentarios anteriores y que se resume en que:

- No hemos fiscalizado a la sociedad concesionaria ni cuestionado la capacidad de sus órganos para adoptar las decisiones que consideren más convenientes para sus accionistas.
- Hemos recogido los datos públicos y, a nuestro entender esenciales, para que los gestores públicos y el legislativo dispongan de información necesaria para valorar en su justa medida los resultados de las tres concesiones realizadas mediante peaje en la sombra.
- Hemos ampliado algún dato, ya que entendemos que era necesario para comprender la actuación realizada.
- Aprovechando la casuística presentada, incluimos nuestras opiniones para que, si los poderes públicos lo consideran oportuno, las tengan en cuenta en futuras concesiones. Todo ello con el fin de que la gestión de lo público, lo de todos los ciudadanos, se realice con la máxima transparencia y buscando la mayor eficacia, eficiencia y economía de los recursos públicos que proceden de los impuestos de los ciudadanos.

Agradecemos sinceramente a los alegantes los comentarios, ampliaciones, explicaciones y alegaciones que aportan cuestiones y puntos de vista de las empresas y que, por ser propias de las mismas, no tratamos en el informe, ya que este se limita a presentar la información que puede ser relevante para que el sector público adopte sus decisiones. Consideramos que estas aportaciones completan el contenido del informe, por lo que se incorporan al mismo y se eleva éste a definitivo.

Pamplona, 18 de diciembre de 2014

El presidente, Helio Robleda Cabezas

