



Situación de las obras del Tren de Alta Velocidad en Navarra



Noviembre de 2016



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA



ÍNDICE

	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.....	4
III. MARCO REGULADOR DE LAS OBRAS DEL TAV EN NAVARRA.....	5
III.1. Tramo Castejón-Comarca de Pamplona (Esquíroz).....	7
III.2. Comarca de Pamplona.....	11
III.3. Tramo Pamplona (Zuasti)-Enlace con la Y vasca.....	13
III.4. Tramo Zaragoza (Plasencia de Jalón)-Castejón.....	14
IV. CONCLUSIONES.....	15
IV.1. Ejecución y estado de las obras a 31 de diciembre de 2015.....	15
IV.2. Gastos conformados y reintegros a favor del Gobierno de Navarra en el tramo Castejón-Comarca de Pamplona.....	21
IV.3. Financiación y estimación de los gastos financieros derivados de los obras del TAV.....	24
IV.4. Tratamiento contable en el Gobierno de Navarra de las obras del TAV.....	26
IV.5. Tercer Carril.....	28
V. CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES.....	32





I. Introducción

A petición de la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda-Ezkerra, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acordó el 25 de enero de 2016 solicitar a la Cámara de Comptos la realización de un informe sobre *“el coste, calendario de las inversiones, financiación del corredor navarro del TAV y análisis comparativo del tramo Pamplona-Castejón entre el coste de la inversión del proyecto del TAV y el coste que conllevaría un proyecto de tercer carril de ancho europeo”*.

En dicha petición, se solicitaba expresamente de la Cámara de Comptos, el análisis de los siguientes aspectos:

- Coste que la Comunidad Foral de Navarra ha adelantado ya en las obras del corredor navarro del TAV.
- Costes que ha incurrido e incurrirá la Comunidad Foral incluidos los intereses del préstamo que sirve para financiar las obras.
- Calendario de las inversiones, pago de intereses y devoluciones del Estado efectuadas y previstas.
- Análisis comparativo del tramo Castejón-Pamplona entre el coste de la inversión del proyecto actual del TAV y el coste que conllevaría un proyecto de tercer carril de ancho europeo.

Al objeto de dar cumplimiento a esta petición, se incluyó en el Programa de Fiscalización de 2016 de esta Cámara la realización del mencionado trabajo.

El informe se estructura en cinco epígrafes, incluyendo esta introducción. El segundo se indica el objetivo, alcance y limitaciones del trabajo realizado. El marco general regulador de las obras del TAV en Navarra se recoge en el epígrafe tercero. En el cuarto, reflejamos las conclusiones obtenidas. Finalmente en el quinto, presentamos unas reflexiones finales sobre la situación de esta infraestructura.

El trabajo de campo lo ejecutó entre mayo y septiembre de 2015 un equipo integrado por una técnica de auditoría y un auditor, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara.

Los resultados de esta actuación se pusieron de manifiesto al actual Consejero de Desarrollo Económico y a la persona que ejerció el cargo de Consejero de Fomento en la legislatura anterior, para que formularan, en su caso, las alegaciones que estimasen oportunas, de conformidad con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra. Dentro del plazo concedido, ha presentado una alegación el consejero de Desarrollo Económico, que se ha incorporado al informe definitivo.

Agradecemos al personal de la Dirección General de Obras Públicas del Gobierno de Navarra la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.





II. Objetivo, alcance y limitaciones

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos y atendiendo la citada petición parlamentaria, se ha incluido en su programa de actuación de 2016 la elaboración de un informe sobre “*la situación de las obras del TAV en Navarra*”.

El objetivo de nuestro informe consiste en expresar unas conclusiones acerca de:

- Seguimiento del convenio, ejecución y estado de las obras del TAV en Navarra a 31 de diciembre de 2015.
- Gastos conformados por la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y su reintegro.
- Financiación y estimación de los gastos financieros incurridos por el Gobierno de Navarra derivados del adelanto de financiación de tales obras.
- Tratamiento contable en el Gobierno de Navarra de las obras del TAV.
- Análisis de la opción del tercer carril.

En cuanto al alcance del trabajo, se ha analizado fundamentalmente el marco general que regula el desarrollo de estas obras, el convenio firmado y su grado de cumplimiento entre la Administración General del Estado (AGE), ADIF y el Gobierno de Navarra, las partidas de gastos e ingresos presupuestarios afectados y el reflejo en la contabilidad del Gobierno de Navarra.

El alcance temporal del trabajo se ha extendido al periodo de 2009 a 2015.

Se ha tenido en cuenta, así mismo, los comentarios y revisiones que sobre esta infraestructura viene realizando esta Cámara desde 2012 en los distintos informes sobre las cuentas generales.

Nuestra actuación se ha efectuado exclusivamente desde la óptica de la fiscalización económico-financiera, sin entrar a valorar aspectos técnicos del diseño y de la construcción de la infraestructura.

Igualmente se solicitó información a la entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad sobre las inversiones realizadas hasta la actualidad y las previsiones futuras de inversión en el corredor navarro. A la fecha de redacción de este informe, no se ha recibido respuesta a tal solicitud.

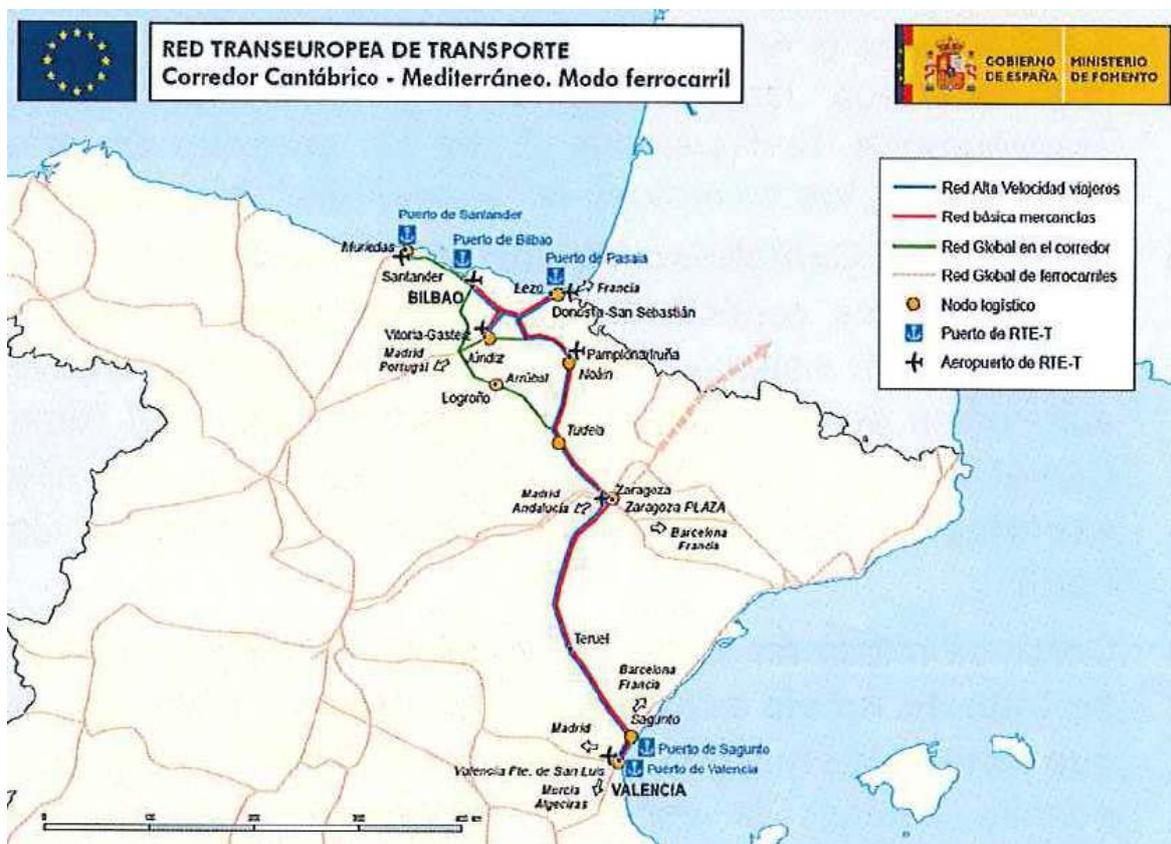
Como **limitaciones** al trabajo realizado señalamos que, además de la falta de respuesta por parte de ADIF, no hemos dispuesto de información suficiente para poder concluir razonablemente sobre el coste de un teórico proyecto de tercer carril en el tramo de Castejón-Pamplona y su comparación con el vigente proyecto.



III. Marco regulador de las obras del TAV en Navarra

La línea de alta velocidad Zaragoza-Pamplona-País Vasco se integra en el Corredor Cantábrico-Mediterráneo de alta velocidad incluido en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020 aprobado por el Ministerio de Fomento. La construcción y financiación de ese Corredor es competencia exclusiva de la Administración del Estado (AGE) en virtud tanto de su declaración como obra pública de interés general como por tratarse de un ferrocarril que transcurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

El citado corredor puede observarse gráficamente:



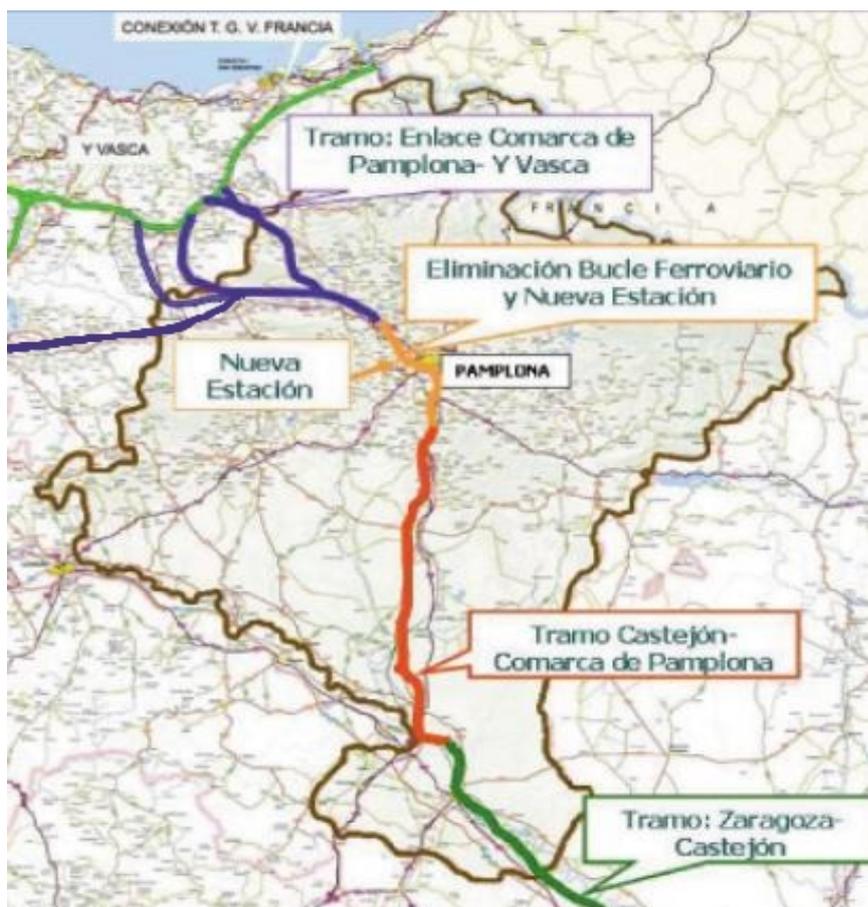
El corredor navarro del TAV, con una longitud total de 214 Km y un presupuesto estimado en torno a los 3.000-4.000 millones de euros¹, se apoya básicamente en los siguientes tramos:

- Conexión con el Corredor a través del Tramo Plasencia de Jalón (Zaragoza)-Castejón.

¹ Tal horquilla deriva de la existencia de distintas fuentes de información y momento de efectuar la estimación del coste.

- Tramo Castejón-Comarca de Pamplona (Esquíroz).
- Actuación en la Comarca de Pamplona (eliminación del bucle, nueva estación y desarrollo urbanístico del área afectada).
- Conexión desde Pamplona (Zuasti) con la “Y” vasca.

Gráficamente, se observan dichos tramos.



Además se pretende con este tramo navarro la conexión de la Comunidad Foral con el corredor europeo de alta velocidad.

Para el inicio y posterior desarrollo de las obras del corredor navarro del TAV en territorio foral, el 16 de mayo de 2009, se firman los siguientes protocolos generales de colaboración:

- Protocolo General de colaboración entre la Administración General del Estado (AGE) y la Administración de la Comunidad Foral para la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona, en Navarra. En este protocolo se fijan las bases de cooperación entre ambas administraciones encaminadas a la realización de la vía Zaragoza-Pamplona en territorio navarro, se esta-



blecen los compromisos y obligaciones generales de las mismas y se reconoce la voluntad de la Comunidad Foral de adelantar la financiación de las actuaciones a su cargo que serán posteriormente compensadas por la AGE.

- Protocolo General entre el Ministerio de Fomento, la entidad pública empresarial “Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)”, la Administración de la Comunidad Foral y el Consorcio “Alta Velocidad-Comarca de Pamplona”² para la redacción de los proyectos, construcción y financiación de las obras de la nueva red ferroviaria en la Comarca de Pamplona y la nueva estación de Alta Velocidad de Pamplona. En este protocolo se prevé fundamentalmente la eliminación del bucle ferroviario de la Comarca de Pamplona y la construcción de la nueva estación.

En diciembre de 2009, la Ley 26/2009 de Presupuestos Generales del Estado para 2010 señala la obligatoriedad de suscribir antes del 31 de marzo de 2010 el convenio que desarrolle el Protocolo General para la Construcción y Financiación del Tren de Alta Velocidad, estableciéndose los plazos de construcción de dicha línea y los procedimientos definitivos y compromisos de financiación de la parte de obra a construir por Navarra.

El 30 de marzo de 2010, el Ministerio de Fomento encomienda a ADIF la construcción del tramo Castejón-Comarca de Pamplona, de la línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona, por lo que todas las actuaciones se realizarán a través de esta entidad.

III.1. Tramo Castejón-Comarca de Pamplona (Esquíroz)

En desarrollo del primero de los protocolos generales citados, el 9 de abril de 2010, se firman los siguientes convenios relativos a este tramo:

- Convenio de colaboración entre la AGE, la Administración de la Comunidad Foral y ADIF, para la construcción, en Navarra, de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona, tramo Castejón-Comarca de Pamplona (Esquíroz). En este convenio se fijan los términos y condiciones de cooperación entre ambas administraciones para la construcción del citado tramo.

- Convenio de colaboración entre la AGE, la Administración de la CFN y ADIF para la encomienda de determinadas actuaciones de la línea de alta velocidad Zaragoza-Pamplona, entre Castejón y la Comarca de Pamplona. Este convenio tiene por objeto regular las condiciones de la encomienda del Estado a la Comunidad Foral en la redacción de proyectos constructivos, la dirección

² Este Consorcio, constituido en septiembre de 2007, está formado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los ayuntamientos de Pamplona, Zizur Mayor y Cendea de Cizur y su objeto es el desarrollo urbanístico integral del Plan sectorial de Incidencia Supramunicipal de desarrollo del Área de la Nueva Estación de Alta Velocidad y el Área de la antigua estación de tren en Pamplona.





de obra, la contratación y ejecución de las obras y la colaboración en las expropiaciones.

En estos documentos se definen las actuaciones a realizar de la siguiente manera:

- Tanto en el protocolo como en el convenio se establece que la nueva línea se proyectará y construirá para el tráfico mixto de viajeros y mercancías.

- En cuanto a su definición técnica y funcional, el Estudio Informativo del tramo Castejón-Comarca de Pamplona fue aprobado por el Ministerio de Fomento mediante Resolución de 21 de julio de 2004. En este Estudio solo se prevé el diseño para el tráfico de viajeros e incluye el llamado tramo 0 (cruce del río Ebro en Castejón), tramo que posteriormente no se considera en el convenio.

- Según el convenio, la Administración Foral se responsabilizará de la redacción de los proyectos constructivos y de la ejecución de las obras de la **plataforma** de la línea de alta velocidad entre Castejón y la Comarca de Pamplona, hasta la nueva estación de alta velocidad (69,89 kilómetros de longitud), incluyendo su dirección facultativa.

Por su parte, el Ministerio de Fomento, a través de ADIF, se hará cargo de la redacción de los proyectos constructivos y de la ejecución de las obras de **superestructura** (vía, electrificación, señalización, subestaciones, instalaciones de sistemas de seguridad y telecomunicaciones) entre Castejón y la Comarca de Pamplona, así como de la dirección de obra.

- En cuanto a las expropiaciones, la administración expropiante es el Estado, y ADIF el beneficiario de la expropiación. La CFN colaborará en la gestión administrativa de tramitación de los expedientes expropiatorios, sufragando a su costa la apertura de una oficina de gestión del proceso expropiatorio.

- En todo caso la responsabilidad de la obra corresponde al Estado, por lo que las actuaciones del Gobierno de Navarra se realizan en virtud de la correspondiente encomienda de ADIF³. Las condiciones de la encomienda se regulan en el Convenio de colaboración para la encomienda, citado en párrafos anteriores.

- El Estado (ADIF) en su condición de titular de la infraestructura, deberá supervisar y aprobar la totalidad de los proyectos constructivos y sus modificaciones, así como ejercer las funciones de supervisión y la recepción de las obras.

³ De acuerdo con el convenio sobre la materia firmado el 9 de abril de 2010.





• El coste máximo estimado de las actuaciones a realizar por ambas entidades se establece en 675 millones de euros, incluyendo el IVA (tipo del 16%, vigente a la firma del convenio), distribuidos de la siguiente forma:

(Millones de euros)

TAV- Castejón/Esquíroz	Importe
Plataforma	362,65
Expropiaciones	10,00
Redacción Proyectos, supervisión y DO Plataforma	15,00
Total Gobierno de Navarra	387,65
Superestructura (incluido proyectos y dirección de obra)	287,35
Total ADIF	287,35
Total TAV- Castejón/Esquíroz	675,00

De acuerdo con el cuadro anterior, el coste por Km previsto asciende a 9,66 millones.

Cada administración actuante licitará los correspondientes contratos que, en virtud del convenio, le corresponda ejecutar.

• Las actuaciones del Gobierno de Navarra se realizarán entre 2011 y 2014 y su ejecución se divide en cinco tramos. En el cuadro siguiente se muestra la programación y coste de los mismos, así como las previsiones de reintegro por el Estado (ADIF) en cinco anualidades entre los ejercicios 2013 a 2017:

(Millones de euros)

Tramo Castejón–Esquíroz	Longitud (Km)	Costes estimados (*)							
		Total	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Plataforma									
1. Castejón-Villafranca	14,50	71,10	7,10	28,40	35,60				
2. Villafranca-Olite	15,00	77,55	7,75	31,00	38,80				
3. Olite-Tafalla	15,00	76,00	7,60	20,40	22,00	26,00			
4. Tafalla-Campanas	15,19	78,00	7,80	21,20	21,00	28,00			
5. Campanas-Esquíroz	10,20	60,00	6,00	24,00	16,65	13,35			
<i>Total construcción</i>		<i>362,65</i>	<i>36,25</i>	<i>125,00</i>	<i>134,05</i>	<i>67,35</i>			
Expropiaciones		10,00	5,00	5,00					
Redac. Proytos, Supervisión y DO		15,00	2,00	4,00	5,00	4,00			
Total Gobierno de Navarra	69,89	387,65	43,25	134,00	139,05	71,35			
Reintegro ADIF		387,65			10,00	25,65	30,00	170,00	152,00

(*) Presupuesto base de licitación, IVA incluido.

El convenio establece que el pago de las anualidades se hará efectivo trimestralmente a la Comunidad Foral de Navarra por parte de ADIF.





• A su vez, las actuaciones del Estado (ADIF) se prevé que se realicen entre los ejercicios 2013-2015 de acuerdo con la siguiente programación:

(Millones de euros)

Tramo Castejón-Esquíroz Vía, electrificación e instalaciones	Longitud (Km.)	Costes estimados (*)					
		Total tramo	2011	2012	2013	2014	2015
Castejón-Esquíroz	69,89	287,35			10,00	120,00	157,35
Total ADIF	69,89	287,35			10,00	120,00	157,35

(*) Presupuesto base de licitación, IVA incluido.

• Conviene precisar que el conjunto de los importes anteriores, tanto de las actuaciones del Gobierno de Navarra como de ADIF, son estimaciones de gasto ya que fueron calculados con anterioridad a la redacción de los correspondientes proyectos técnicos. Igualmente, en tales estimaciones, no se contemplaba el diseño para tráfico de mercancías y no se han actualizado al menos con los cambios del tipo de IVA aplicables.

• Según las programaciones anteriores, en definitiva, estaba previsto que el Gobierno de Navarra iniciara las obras de la plataforma en 2011 y las finalizara en 2014, mientras que las obras de superestructura se iniciarían por ADIF en 2013 y se finalizarían en 2015. En definitiva, todos los tramos estarían finalizados para el año 2015.

• En cuanto a la financiación de los costes de las actuaciones, las anualidades previstas son los compromisos financieros que como máximo asumirá el Estado. En caso de superarse los costes de la plataforma, deberá firmarse una adenda al Convenio, previa la tramitación administrativa correspondiente.

No se incluyen en la financiación los costes relativos a la apertura y mantenimiento de la oficina de gestión expropiatoria citada, que serán por cuenta de la administración de la Comunidad Foral, así como los posibles costes financieros que pudieran producirse como consecuencia de la forma de pago prevista.

• Así mismo se establece que, de conformidad con los criterios del SEC, los gastos de inversión realizados por la Comunidad Foral de Navarra por cuenta del ADIF en virtud de la encomienda de gestión, serán gastos atribuidos al ADIF, por lo que el déficit de contabilidad nacional de la Comunidad Foral no se verá afectado por dichos gastos.

• Se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento y Coordinación, compuesta por cuatro representantes de cada administración, para velar por el cumplimiento del convenio, impulsar su ejecución, así como resolver las dudas que surjan. Así mismo, se crea una Subcomisión Técnica integrada por seis representantes, con las funciones de coordinación de los proyectos constructivos, de la construcción de las obras y de los procesos expropiatorios, así como de certificar la conformidad de las obras ejecutadas con los proyectos aprobados, a efectos, entre otros, del abono de estas a la Administración Foral.





En **conclusión** la distribución de competencias entre las administraciones se resumen en:

a) **Proyectos.** La Comunidad Foral asume y adelanta el gasto por la redacción de los proyectos de la plataforma, actuando como órgano de contratación. Estos proyectos son aprobados por ADIF y supervisados por el Ministerio de Fomento.

Los proyectos de la superestructura corresponden íntegramente a ADIF.

b) **Ejecución de las obras.** El Gobierno de Navarra actúa como órgano de contratación sobre las obras y dirección facultativa de la plataforma y adelanta el gasto de su ejecución. ADIF supervisa tales obras y es el titular de la citada infraestructura siendo recepcionadas por el Ministerio de Fomento.

La ejecución de las obras de la superestructura corresponde íntegramente a ADIF.

c) **Expropiaciones.** La Comunidad Foral es la encargada de la tramitación de los expedientes expropiatorios, adelantando su abono. Además sufragará a su costa la apertura de una oficina de gestión del proceso expropiatorio.

La AGE es la administración expropiante, siendo ADIF la beneficiaria de las mismas.

d) **Financiación.** El Gobierno de Navarra adelantará los gastos derivados de la obra de la plataforma así como de las expropiaciones y de los contratos de servicios y asistencia técnica que posteriormente serán reintegrados por el Estado, de acuerdo con el calendario de reintegros aprobado. Por otra parte, el Gobierno de Navarra asumirá, en su caso, los gastos financieros derivados del endeudamiento concertado para la financiación de las obras de su competencia.

f) **Subcomisión Técnica.** Corresponde a la misma certificar la conformidad de las obras realizadas con los proyectos aprobados.

III.2. Comarca de Pamplona

En la comarca de Pamplona, las actuaciones relativas a la nueva Línea de Alta Velocidad se llevarán a cabo de forma coordinada según el Protocolo General firmado en 2009 entre el Ministerio de Fomento, ADIF, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el Consorcio “Alta Velocidad–Comarca de Pamplona”.

Destacamos que este Protocolo no se ha desarrollado mediante los convenios correspondientes firmados entre las Administraciones implicadas.





En cuanto a su definición técnica y funcional, el Estudio Informativo correspondiente a la Comarca de Pamplona fue aprobado por el Ministerio de Fomento mediante Resolución de 7 de julio de 2004.

Las obras de la nueva variante ferroviaria en la comarca de Pamplona y de la nueva estación serán ejecutadas por ADIF, quien realizará los proyectos y ejecutará la obra ferroviaria de la plataforma, superestructura y el edificio de la nueva estación.

Los costes previstos por el sistema ferroviario ascienden a un total de 110 millones, con el siguiente desglose y actuaciones:

(Millones de euros)

Red ferroviaria Comarca Pamplona	Coste previsto
Plataforma nueva red ferroviaria	52,40
Superestructura ferroviaria	20,20
Nueva estación	26,00
Reposición de servicios afectados	3,90
Control calidad y asistencia técnica	2,50
Terrenos	5,00
Total coste previsto	110,00

La financiación de estos costes se realizará de la siguiente manera:

- El Consorcio dispondrá de los suelos, aprovechamientos y derechos indemnizatorios de los terrenos ferroviarios, que serán transmitidos por ADIF e incluidos en el ámbito del correspondiente Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS). Como contraprestación, el Consorcio abonará a ADIF los costes de la infraestructura ferroviaria hasta un montante de 105 millones. Esta última previsión será revisada de común acuerdo entre las partes en el caso de que se produjese una modificación del PSIS que alterase los aprovechamientos actuales. La gestión económica de los aprovechamientos será realizada por el Consorcio una vez que ADIF efectúe la cesión de los terrenos, sin necesidad de esperar al inicio de la construcción las viviendas contempladas en el PSIS.

- La Administración de la Comunidad Foral transmitirá gratuitamente a ADIF los terrenos necesarios para la construcción de las obras y las nuevas instalaciones ferroviarias, con un coste estimado de cinco millones. Igualmente se compromete a aprobar el planeamiento urbanístico correspondiente.

No se establece ningún calendario para efectuar de forma preestablecida los desembolsos precisos para esta actuación.





III.3. Tramo Pamplona (Zuasti)-Enlace con la Y vasca

En el Protocolo General de colaboración entre la Administración General del Estado (AGE) y la Administración de la Comunidad Foral para la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra, consta expresamente que el Gobierno de Navarra manifiesta su voluntad de implicarse en la segunda fase de la línea de Alta Velocidad correspondiente al enlace con el País Vasco, en los términos que se especifiquen en un posterior convenio a suscribir entre las administraciones interesadas.

Igualmente, en el Convenio para la construcción del tramo Castejón-Comarca de Pamplona se indica que el alcance del mismo podrá extenderse, mediante la oportuna adenda, a la plataforma del tramo comprendido entre la nueva estación y Zuasti, en función de los estudios que, en su momento se realicen, para completar el Corredor en la Comunidad Foral.

En 2010, el Estado adjudica la realización del estudio informativo sobre este tramo. El objeto del mismo es analizar los posibles trazados para esta conexión mediante una línea de nueva implantación con doble vía en ancho internacional y con pendientes aptas para el tráfico mixto.

En febrero de 2011, el Gobierno de Navarra aprueba el Protocolo General de colaboración con el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma Vasca para la codirección del estudio informativo del tramo Pamplona – Conexión Y Vasca, del corredor ferroviario Cantábrico–Mediterráneo. El objetivo de este protocolo es la colaboración entre las tres administraciones para alcanzar una solución integrada en el territorio y compatible con los diversos condicionantes que sean competencia directa de cada una de ellas.

Tal y como se recoge en el texto, el Ministerio de Fomento se encargará de redactar y contratar los servicios necesario para la elaboración del estudio informativo, designado el resto de las administraciones un coordinador de los trabajos. Así mismo el Ministerio será quien se encargue de la evaluación de impacto ambiental, que se desarrollará en paralelo a la redacción del estudio informativo.

Además, las Administraciones de la Comunidad Foral de Navarra y de la Comunidad Autónoma Vasca colaborarán activamente durante la redacción del estudio en la recopilación de informes y actuarán de mediadores ante otras entidades y administraciones con competencias territoriales.

Según el texto del Protocolo aprobado, el coste del contrato de servicios para la redacción del estudio correrá a cargo del Ministerio de Fomento, si bien la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca podrían soportar los gastos derivados de la recopilación de informes o de la realización de trabajos complementarios no previstos inicialmente.





III.4. Tramo Zaragoza (Plasencia de Jalón)-Castejón

El Estudio Informativo del tramo Zaragoza-Castejón, subtramo Plasencia de Jalón-Tudela, fue aprobado por el Ministerio de Fomento mediante Resolución de 28 de noviembre de 2007; para el subtramo Tudela-Castejón, el Ministerio de Fomento adjudica en 2009 el Estudio Informativo. Así mismo, se deja para un posterior acuerdo entre las administraciones implicadas la redacción de proyectos relativos al paso por Tudela, una vez concretada la alternativa de trazado más adecuada.

Esta conexión es competencia exclusiva de ADIF y está pendiente de definirse y resolverse, por tanto, además de las propias obras de construcción de la línea, el trazado tanto a su paso por Tudela como del viaducto para cruzar el río Ebro a la altura de Castejón.

Al igual que en la conexión con la Y vasca, no están desarrollados ni las dotaciones económicas precisas, ni los plazos y garantías de ejecución.





IV. Conclusiones

De acuerdo con el trabajo realizado y teniendo en cuenta los comentarios anteriores, destacamos las siguientes conclusiones:

IV.1. Ejecución y estado de las obras a 31 de diciembre de 2015

Tramo Castejón-Comarca de Pamplona (Esquíroz)

Con carácter previo, conviene precisar que los importes y plazos contemplados en el Convenio correspondiente a este tramo están totalmente desfasados. Así, dichas estimaciones de coste se efectuaron antes de redactar los correspondientes proyectos, no contemplaban el diseño para el tráfico de mercancías y se calcularon con un tipo de IVA del 16 por ciento, impuesto que ha experimentado desde ese momento, dos subidas, al 18 y al 21 por ciento; en cuanto a plazos, en 2015 estaba previsto la finalización de toda la obra.

A 31 de diciembre de 2015, la **situación de los distintos tramos** en que se divide esta obra es la siguiente:

Tramo Castejón-Esqüroz	Situación a 31 de diciembre de 2015
1. Castejón-Villafranca	Obra terminada y recibida por ADIF
Subtramo Castejón-Cadreita	Obra finalizada en 2015
Subtramo Cadreita-Villafranca	Obra finalizada en 2014
2. Villafranca-Olite	Aprobado provisionalmente el proyecto básico por ADIF
3. Olite-Tafalla	Aprobado provisionalmente el proyecto básico por ADIF
4. Tafalla-Campanas	Pendiente de aprobar el proyecto básico por ADIF
5. Campanas-Esqüroz	Pendiente de aprobar el proyecto básico por ADIF

Es decir, solo las obras de la plataforma del tramo 1 han sido concluidas y entregadas a ADIF. En cuanto a los tramos 2 y 3, se está a la espera de la aprobación definitiva por ADIF del proyecto básico, que se estima podría efectuarse en el segundo semestre de 2016, si bien ya se está trabajando en los proyectos constructivos; de cumplirse la anterior previsión, en el primer semestre de 2017 podrían aprobarse tales proyectos constructivos y licitarse, en su caso, las obras a finales de 2017 o inicios de 2018.

En los tramos 4 y 5, no se ha aprobado aún el proyecto básico y en el tramo 5 están en estudio diversas alternativas, entre ellas, cambiar la solución prevista inicialmente por el tercer carril.





En el **presupuesto de 2015** del Gobierno de Navarra estaban contemplados unos créditos iniciales para las obras del TAV de 47,98 millones. Estos créditos se ven modificados a la baja en 37,77 millones, presentando unas obligaciones reconocidas de 8,63 millones, de acuerdo con el siguiente detalle:

(Miles de euros)

Partida Presupuesto 2015	Crédito inicial	Modificaciones	Consolidado	Obligaciones
Construcción del corredor navarro TAV	37.658	-29.003	8.655	8.175
Expropiaciones de terrenos	7.250	-7.230	20	20
Encargo a TRACASA. Expropiación de terrenos	-	108	108	108
Proyecto y dirección de obra de obra	3.000	-1.608	1.392	250
Encargo a GAN. Proyecto y D.O. del TAV	72	-43	29	29
Total partidas presupuestarias TAV	47.980	-37.776	10.204	8.582
Gastos A.T. en materia de Seg. y Salud Laboral (sólo TAV)				45
Total gasto TAV 2015				8.627

El gasto del ejercicio corresponde, en cuanto a las obras, a las certificaciones mensuales número 29^a a 35^a y certificación final de la obra del subtramo Castejón-Cadreita del tramo Castejón- Villafranca, por importe de 8,17 millones, siendo la única obra con ejecución en este ejercicio.

Hemos comprobado la certificación final concluyendo que se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente. El gasto final (IVA incluido) ha ascendido a 28,90 millones, presentando una desviación respecto al importe de adjudicación del -0,98 por ciento. Ese gasto final incluye la revisión de precios cuyo importe ha sido negativo por 1,17 millones.

En cuanto a la asistencia técnica de proyectos y dirección de obra, la mayor parte corresponde a la dirección de las obras del subtramo Castejón-Cadreita, de forma paralela a la construcción.

Los gastos de la asistencia técnica en materia de Seguridad y Salud Laboral corresponden a un contrato único para toda la Dirección General de Obras Públicas y el gasto que corresponde a las obras del TAV ascienden en 2015 a 44.567 euros.

Hasta 31 de diciembre de 2015, el Gobierno de Navarra ha gastado en estas obras un total de 81,10 millones, el 21 por ciento del importe convenido; por su parte, la entidad ADIF no nos ha informado de la cuantía de la inversión que, en su caso, haya podido realizar en este tramo.





En el cuadro siguiente se detalla los importes anteriores en millones de euros.

Tramo Castejón-Esquiroz Plataforma	Longitud (Km)	Coste previsto	Gasto ejecutado a 31/XII/2015
1. Castejón-Villafranca	14,50	71,10	60,76
2. Villafranca-Olite	15,00	77,55	-
3. Olite-Tafalla	15,00	76,00	-
4. Tafalla-Campanas	15,19	78,00	-
5. Campanas-Esquiroz	10,20	60,00	-
Reposición líneas REE		-	3,40
Total construcción		362,65	64,16
Expropiaciones		10,00	7,96
Redac. Proyos, Supervisión y DO		15,00	8,97
Total Gobierno de Navarra	69,89	387,65	81,09
Superestructura		287,35	n/d
Total ADIF		287,35	n/d

n/d: no disponible

Como se observa, en el único tramo terminado, Castejón-Villafranca, el gasto final ha sido prácticamente un 15 por ciento inferior al previsto, que se explica fundamentalmente por la baja del 30 por ciento acontecida en la adjudicación de las obras de los dos subtramos en que se subdividió el mismo.

En la plataforma solo se ha ejecutado el 18 por ciento de lo previsto. Porcentaje que es superado ampliamente por el resto de conceptos, que presentan un mayor grado de cumplimiento.

Sobre las obras de superestructura, el criterio de ADIF es que solo inicia las actuaciones si hay previamente una longitud importante de plataforma (en torno a los 60 Km, es decir, casi la totalidad del Tramo Castejón-Pamplona). En este caso únicamente se han realizado las obras del Tramo 1, con aproximadamente 15 km.

En el siguiente cuadro, comparamos el importe de inversión previsto en el convenio en cada ejercicio con el realmente ejecutado por el Gobierno de Navarra:

(Millones de euros)

Castejón-Comarca Pamplona/Gobierno de Navarra	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Acumulado
Gasto previsto convenio	0	0	43,25	134,00	139,05	71,35	0	387,65
Gasto real	0,23	5,05	1,36	17,29	29,32	19,22	8,63	81,09
Diferencia previsto-ejecutado	-0,23	-5,05	41,89	116,71	109,73	52,13	-8,63	306,56

Como se observa, no se han cumplido las previsiones de gasto contempladas en el convenio en cuanto al ritmo de ejecución de las obras.

Por último, conviene precisar la cuestión del mantenimiento de las obras finalizadas, en concreto, del tramo 1. Así, al finalizar las citadas obras, éstas se





recepccionan por el Ministerio de Fomento, como propietario de la infraestructura; por tanto el responsable de su mantenimiento hasta su puesta en funcionamiento es el citado Ministerio, el cual ha delegado expresamente esta responsabilidad en ADI-Alta Velocidad como beneficiario de tal infraestructura ⁴.

Ahora bien, el Gobierno de Navarra, como órgano de contratación de dichas obras, es responsable de exigir a las empresas adjudicatarias que respondan de los defectos y desperfectos imputables a su ejecución, dentro del plazo de garantía ofertado (que en las obras del tramo 1 es de siete años)

Desde la Dirección General de Obras Públicas nos informan que ADIF no ejecuta ninguna actuación de mantenimiento en las obras entregadas de plataforma. Como criterio, ADIF, antes del inicio de las actuaciones de superestructura, revisa toda la plataforma para detectar incidencias o reparaciones necesarias, para incluirlas posteriormente en el proyecto de obra correspondiente.

Resto de actuaciones

- Sobre las actuaciones en la Comarca de Pamplona, en el año 2004, se aprobó definitivamente el Estudio Informativo de la nueva red ferroviaria en la Comarca de Pamplona: eliminación del bucle ferroviario y plataforma.

El proyecto de eliminación del actual bucle ferroviario se redactó en 2004. Previo a su ejecución sería necesario actualizarlo, tanto en cuanto a sus determinaciones como a su coste.

ADIF no ha redactado el proyecto de construcción de la nueva estación.

Está pendiente de resolución un recurso ante el Tribunal Supremo en relación con la anulación de la vigencia de la Declaración de Impacto Ambiental elaborada por el Ministerio de Fomento relativa al tramo Pamplona-Castejón y al Bucle de Pamplona.

Respecto a las actuaciones urbanísticas previstas, destacamos que corresponde al Consorcio la gestión urbanística del desarrollo del PSIS y es quien deberá aportar los recursos financieros para la ejecución de las distintas actuaciones. Así, se han cumplimentado las siguientes fases:

a) En 2010 el Gobierno de Navarra aprobó definitivamente el PSIS de desarrollo del área de la nueva estación de alta velocidad y del área de la antigua estación de tren de Pamplona y su desarrollo se materializará en diversas fases. El coste previsto de esta actuación asciende a 296 millones.

b) El Consejo de Dirección del Consorcio Alta Velocidad-Comarca de Pamplona, con fecha 16 de abril de 2015, aprobó inicialmente el Proyecto de Re-

⁴ Párrafo modificado de acuerdo con la alegación presentada por el consejero de Desarrollo Económico.





parcelación, el Proyecto de Urbanización y el Estudio de Detalle del ámbito del PSIS del Tren de Altas Prestaciones, sometándose a información pública durante el plazo de 60 días, plazo que ha sido prorrogado en dos ocasiones más, la última de ellas en enero de 2016.

- Sobre el tramo de Plasencia de Jalón-Castejón, a finales de 2007 se aprobó el Estudio Informativo desde Plasencia de Jalón hasta Tudela y en agosto de 2009, se adjudica el Estudio informativo complementario del Subtramo Tudela-Castejón.

En 2008, se adjudican la redacción de los proyectos constructivos de los subtramos Gallur-Cortes y Cortes-Tudela. No consta aprobación del subtramo Tudela-Castejón.

El Estado y el Gobierno de Navarra deben convenir el paso por la ciudad de Tudela.

En noviembre de 2014 el Estado adjudica la redacción del proyecto de conexión de la futura línea de Alta Velocidad Castejón-Pamplona con el trazado de la actual línea convencional Zaragoza-Alsasua. Es el llamado tramo 0 del corredor navarro.

“Se trata del denominado tramo 0, que tiene por objeto dar continuidad a la línea de alta velocidad Castejón-Pamplona, uniendo el trazado de ésta, a la altura del subtramo Castejón-Villafranca, con la línea convencional ya existente Zaragoza-Alsasua. El contrato incluye la redacción del estudio previo de alternativas, así como del proyecto básico y del constructivo.

El proyecto definirá la plataforma necesaria para la citada conexión, incluyendo los estudios técnicos de detalle, las situaciones provisionales, viarias y ferroviarias, así como las actuaciones dentro de la línea actual que posibilitarán esta conexión según el escenario seleccionado: salto de carnero, implantación de cambiador de anchos, disposición de tercer carril, etc.

También se plantearán diversas soluciones técnico-económicas para la construcción de un viaducto que salve el río Ebro.”

Nos informan desde la Dirección General de Obras Públicas que el contrato para la redacción del citado proyecto básico está suspendido. En el mismo, se incluye un viaducto sobre el Ebro y prevé un enlace con la vía convencional. Es decir, en principio, se modifican o aplazan las previsiones iniciales de construir un ramal de alta velocidad entre Plasencia de Jalón y Castejón y se opta por la solución –provisional– de conectar el TAV de Navarra a la vía convencional en Castejón. En el tramo actual de Zaragoza a Castejón, se instalaría un tercer carril, al objeto de que permita la circulación de trenes de ancho europeo.

- Tramo Zuasti-Conexión con la "Y" Vasca. En 2010, el Estado adjudica la realización del estudio informativo sobre este tramo con el fin de analizar posibles trazados para esta conexión.





De acuerdo con el Protocolo firmado en 2011 entre el Estado, el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra, se prevé que tales alternativas se estudien de común acuerdo entre las tres administraciones. Actualmente se sopesan distintas alternativas de su trazado, bien conectando directamente a San Sebastián o bien por Vitoria, analizando especialmente su coste.

Sin embargo, desde Dirección General de Obras Públicas indican que no hay nada resuelto definitivamente, ni sobre el trazado ni sobre la solución concreta sobre si se hará una sola vía o vía doble, o si se hará mediante un tercer carril sobre la nueva plataforma, etc.

Presupuestos generales de Navarra de 2016

El presupuesto de 2016 contempla cuatro partidas específicas para las obras del TAV además de la general del departamento para Seguridad y Salud Laboral. Esas cuatro partidas presentan unas dotaciones iniciales de un millón de euros; en 2015, esas dotaciones fueron de prácticamente 48 millones. A agosto de 2016, esas partidas han experimentado vía modificaciones presupuestarias una reducción de 0,12 millones y las obligaciones reconocidas ascienden a 1.909 euros. La información anterior se refleja en el siguiente cuadro:

(Miles de euros)

Partida presupuestaria Pptos 2016	Crédito inicial	Modificaciones	Consolidado	Obligaciones
Proyecto y dirección de obra del tren de alta velocidad	785	-	785	-
Estudio solución provisional tercer hilo con Y Vasca	150	-74	76	-
Estudio opciones urbanísticas nueva estación de tren	100	-50	50	-
Expropiaciones de terrenos para el tren de alta velocidad	6	-	6	1,91
Total TAV (agosto de 2016)	1.041	-124	917	1,91

Como se observa, no consta dotación para obras de construcción de la plataforma y se incorporan dos partidas para estudios tanto de la conexión con la Y vasca como de opciones urbanísticas para la nueva estación de Pamplona.

Inversiones ejecutadas por ADIF-Alta Velocidad en el corredor navarro

La Cámara de Comptos solicitó a la entidad pública ADIF-Alta Velocidad información detallada de los gastos e inversiones efectuadas en el tramo navarro de alta velocidad. A la fecha de redacción de este informe, no hemos recibido contestación a tal solicitud.





IV.2. Gastos conformados y reintegros a favor del Gobierno de Navarra en el tramo Castejón-Comarca de Pamplona

Gastos conformados y reintegros

Atendiendo a las cláusulas del Convenio regulador del tramo Castejón- Comarca de Pamplona, los gastos realizados y financiados por el Gobierno de Navarra en el periodo de 2011 a 2014, una vez conformados, serían reintegrados por el Estado, de acuerdo con el siguiente calendario:

(Millones de euros)

Tramo Castejón-Comarca Pamplona	Total	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Previsiones gasto adelantado Gob. Navarra	387,65	43,25	134,00	139,05	71,35			
Reintegro previsto ADIF	387,65			10,00	25,65	30,00	170,00	152,00

Para proceder a tal reintegro, el Convenio señala que la Subcomisión Técnica constituida para su seguimiento debe conformar las certificaciones de obra y resto de gastos.

Hasta la fecha, la citada Subcomisión ha emitido los siguientes informes de conformidad:

- En mayo de 2011, la Subcomisión Técnica elaboró un primer Informe de certificaciones correspondiente a los ejercicios de 2009-2010 en el que mostraba su conformidad y aprobaba las certificaciones abonadas por el Gobierno de Navarra en dicho periodo por un importe de 5,28 millones.

- En marzo de 2014, la Subcomisión da su conformidad a las certificaciones relativas a los ejercicios de 2011 y 2012 en un informe que contiene también lo ya certificado con anterioridad, resultando un importe acumulado de 23,54 millones.

- En octubre de 2014, la Subcomisión emite informe de conformidad de certificaciones a fecha 31 de diciembre de 2013, que recoge lo ya certificado anteriormente, por un importe acumulado de 52,39 millones.

- En febrero de 2015, se emite informe de conformidad sobre certificaciones a fecha de 31 de diciembre de 2014, que recoge el importe total de las certificaciones en los ejercicios 2009 a 2014 de acuerdo con el siguiente cuadro:

(Miles de euros)

Informes conformidad	Proyectos, asist. técnica y dirección	Expropiaciones	Ejecución obras	Total (IVA inc)
Año 2009	228			228
Año 2010	5.051			5.051
Año 2011	757	289	161	1.208
Año 2012	1.062	4.101	11.888	17.050
Año 2013	796	2.711	25.343	28.850
Año 2014	665	124	18.333	19.122
Total conformidad Febrero 2015	8.559	7.225	55.725	71.509





Por tanto, en febrero de 2015, la Subcomisión ha dado su conformidad a unos gastos adelantados en el periodo de 2009 a 2014 por el Gobierno de Navarra de 71,51 millones. Los gastos no conformados ascienden, a esa fecha, a 0,95 millones.

Esta información es la que se aplica para el tratamiento contable de las obras del TAV en el cierre de las cuentas de 2015.

• En mayo de 2016, la Subcomisión emite informe de certificaciones 2009-2015, en el que da su conformidad a las abonadas en el ejercicio 2015, así como otros gastos anteriores. Su detalle se refleja en el siguiente cuadro:

(Miles de euros)

	Proyectos, asist. técnica y dirección	Expropiaciones	Ejecución obras	Total (IVA inc)
Conformado hasta 2014	8.559	7.225	55.725	71.509
Año 2015	275	9	8.412	8.696
Total conformidad Mayo 2016	8.834	7.234	64.137	80.205

Por tanto a mayo de 2016, los gastos conformados se resumen en:

(Miles de euros)

Certificaciones informadas Subcomisión (mayo 2016)	2009-2015
Total gastos adelantados por el Gobierno de Navarra (A)	81.089
Total gastos conformados (B)	80.205
Gastos no conformados (A-B)	884

Un mayor detalle de los gastos conformados se refleja en el siguiente cuadro:

(Millones de euros)

Tramo Castejón-Esquíroz Plataforma	Gasto adelantado Gobierno de Navarra a 31/XII/2015	Gasto conformado
1. Castejón-Villafranca	60,76	60,74
2. Villafranca-Olite	-	-
3. Olite-Tafalla	-	-
4. Tafalla-Campanas	-	-
5. Campanas-Esquíroz	-	-
Reposición líneas REE	3,40	3,40
Total construcción	64,16	64,14
Expropiaciones	7,96	7,23
Redac. Proytos, Supervisión y DO	8,97	8,83
Total Gobierno de Navarra	81,09	80,20

Resultado de los informes anteriores, desde el Gobierno de Navarra, de acuerdo con las previsiones de reintegro contempladas en el Convenio, solicitó de ADIF el cobro de las tres primeras anualidades previstas por un importe de 65,65 millones.





Sobre el cobro de este importe, señalamos:

- En 2014 se cobró un total de 35,65 millones, correspondientes a las anualidades de 2013 y 2014.
- En la liquidación de 2015, el Gobierno reconoce unos derechos por importe de 30 millones, correspondientes a la anualidad prevista de 2015 en el Convenio y que a la fecha de redacción de este informe no han sido abonados por ADIF.

En resumen, hasta el cierre contable de 2015, los gastos ejecutados y adelantados por el Gobierno de Navarra ascienden a 81,09 millones, de los que han sido conformados un importe de 80,2 millones, sobre un total de gastos previstos en el convenio de 387,65 millones. Se han reconocido unos reintegros de ADIF de 65,65 millones, correspondientes a las tres anualidades previstas en el convenio, de los que 30 millones están pendientes de cobro.

Tras el 5º informe de la Subcomisión firmado en mayo de 2016, la diferencia entre los gastos conformados –80,2 millones– y los reintegros reconocidos –65,65 millones– sería de 14,55 millones, por lo que este sería el importe máximo que podría solicitar como reintegro en el ejercicio 2016. El Gobierno de Navarra ha solicitado el reintegro del citado importe en junio de 2016.

Sobre el cobro efectivo de las cantidades pendientes, existe controversia entre ambas administraciones. No obstante, el Gobierno de Navarra, apoyándose en el texto del Convenio, ha solicitado las anualidades previstas en el mismo hasta el máximo de gasto conformado; así, en el cuadro siguiente se contemplan las previsiones del Convenio en ejecución de obras y reintegro con la situación efectiva.

(Millones de euros)

Tramo Castejón-Comarca Pamplona	Total	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Previsiones Gasto adelantado G.Navarra	387,65	43,25	134,00	139,05	71,35			
Gasto efectivo conformado ⁽¹⁾	80,20	6,48	17,05	28,85	19,12	8,70		
Reintegro previsto ADIF	387,65			10,00	25,65	30,00	170,00	152,00
Reintegro reconocido Gobierno Navarra	80,20				36,65	30,00	14,55	
Reintegro efectivamente cobrado G.Navarra	36,65				36,65			

⁽¹⁾ El gasto de 2011 incluye el periodo de 2009 a 2011.

Es decir, el Gobierno de Navarra ha ejecutado, hasta 2015, el 21 por ciento de la inversión prevista en el corredor del TAV y ha solicitado el reintegro de la totalidad de gasto adelantado conformado.





Análisis de los gastos no conformados

Los gastos no conformados por la Subcomisión, a mayo de 2016 con referencia hasta el 31 diciembre de 2015, de acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, ascienden a 0,88 millones y presentan el siguiente detalle:

	Euros
Gastos no conformados (mayo de 2016)	Importe
Asistencia Técnica expropiaciones	728.267
Asistencia Técnica afecciones	83.418
Factura mensajero	484
Importes no reconocidas por obras y asistencia técnica	
Obras Subtramo I: Castejón -Cadreita	23.119
Asistencia Técnica Medioambiental	20.615
Seguridad y Salud tramo 1	28.217
Total gastos no conformados 31-XII-2015	884.120

Estos gastos representan escasamente el uno por ciento del total de gastos ejecutados por el Gobierno de Navarra y se refieren fundamentalmente a asistencia técnica.

Los gastos de asistencia técnica relativos al proceso de expropiaciones están excluidos por entender que corresponden a los “costes relativos a la apertura y mantenimiento de la oficina de gestión expropiatoria”, que, de acuerdo con el Convenio, deben ser por cuenta del Gobierno de Navarra. Además se han excluido otros gastos de 2013 relacionados con la comprobación de afecciones e identificación de propietarios afectados y modificaciones catastrales.

Además del importe anterior, el Gobierno de Navarra, dada la naturaleza del gasto, no incluyó en las facturas a conformar un gasto presupuestario de 3.230 euros correspondientes a unas jornadas sobre el futuro del tren organizadas por la fundación CRANA. Este gasto estaba registrado en la partida de proyectos, asistencia técnica y dirección de obra y no fue incluido en las facturas a conformar.

IV.3. Financiación y estimación de los gastos financieros derivados de los obras del TAV

En el Plan Económico-Financiero de Reequilibrio Presupuestario para la Comunidad Foral de Navarra para el periodo de 2012-2014, estaba previsto que el Gobierno de Navarra realizara operaciones de endeudamiento para financiar el adelanto de las obras del TAV hasta que el Estado reintegrara su importe.





Las previsiones de endeudamiento eran las siguientes:

(Millones de euros)

Ejercicio	Importe
2011	43,25
2012	134,00
2013	129,05
2014	45,70
Total endeudamiento obras TAV- Plan Reequilibrio	352,00

Por otra parte, en las correspondientes leyes forales de presupuestos generales de Navarra y en los acuerdos del Gobierno por los que se prorrogan los presupuestos de 2012, se contemplan las siguientes previsiones de concertación de endeudamiento para las obras del TAV:

(Millones de euros)

Presupuestos	Importe
Presupuesto 2011	45,00
Presupuesto 2012	134,00
Presupuesto 2012 prorrogado 2013	68,49
Presupuesto 2012 prorrogado 2014	102,48
Presupuesto 2012 prorrogado 2015	18,68
Presupuesto 2016	0,00
Total endeudamiento obras TAV- Presupuestos Generales de Navarra	368,65

Sin embargo, del trabajo realizado por esta Cámara desde las cuentas de 2011 hasta la actualidad, no consta endeudamiento concertado de forma específica para financiar estas obras. En consecuencia, las mismas se han financiado con los recursos generales del Gobierno de Navarra, bien con recursos propios o bien con endeudamiento general.

Por tanto, para determinar la carga financiera o intereses que, en su caso, ha podido generar al Gobierno de Navarra las obras del TAV, debemos partir de una serie de hipótesis al objeto de aproximarnos a un cierto valor teórico de esa carga. Así, consideramos que:

- Todo el gasto adelantado por el Gobierno de Navarra en el TAV ha sido financiado con endeudamiento. Se considera tal hipótesis atendiendo a la naturaleza del gasto realizado, dado que se ejecuta a cuenta de otra entidad pública y no son gastos de inversión ordinaria o “normal” del Gobierno de Navarra.

- El tipo de interés aplicable a la inversión de cada año sería el tipo medio del endeudamiento anual estimado como la relación entre el gasto presupuestario en intereses de endeudamiento y el saldo en balance de la deuda viva a 31 de diciembre.

- Aplicamos la hipótesis de que las obras y gastos ejecutados se han realizado homogéneamente a lo largo del año; es decir, para la determinación de los





intereses de un año, se contempla la totalidad de la inversión acumulada de los ejercicios anteriores más la mitad de la inversión del propio ejercicio.

- En los cálculos correspondientes al ejercicio de 2014, tenemos en consideración el reintegro efectivamente cobrado de ADIF, por importe de 36,65 millones. No contemplamos los reintegros solicitados pero no percibidos.

Partiendo de las hipótesis anteriores y reafirmando en que es una aproximación a los intereses que pudieran haberse generado por esas inversiones, los resultados obtenidos se muestran en euros en el siguiente cuadro:

Ejercicio	Intereses estimados
2009	3.841
2010	54.366
2011	132.354
2012	475.885
2013	1.251.723
2014	1.948.471
2015	1.257.448
Total intereses estimados obras del TAV	5.124.088

Es decir, teniendo en cuenta las limitaciones e hipótesis aplicadas, las obras del TAV le han supuesto al Gobierno de Navarra unos gastos por intereses estimados en 5,12 millones.

IV.4. Tratamiento contable en el Gobierno de Navarra de las obras del TAV

Los gastos e ingresos/reintegros que se generan por las obras del TAV se imputan a la liquidación presupuestaria de cada ejercicio, los gastos en el capítulo 6 de Inversiones y los ingresos/reintegros en el capítulo 7 de Transferencias de Capital.

Hasta 2013, las inversiones realizadas se activaban en la cuenta de Inmovilizado material en curso “Corredor Navarro TAV en construcción”.

En el ejercicio 2014 se cambia el anterior tratamiento contable ajustándose el mismo al fondo económico de la operación y regularizándose las actuaciones contabilizadas hasta el momento. En resumen, el nuevo tratamiento contable consiste en:

- No se modifica la imputación presupuestaria de los gastos e ingresos; no obstante, con el nuevo tratamiento contable –de naturaleza financiera-, convendría analizarse si la actual imputación al presupuesto es la más adecuada a la naturaleza de la operación o si debieran imputarse tales gastos e ingresos a los capítulos 8 del presupuesto “Activos financieros”.





- Los gastos adelantados en la infraestructura ya no se consideran como Inmovilizado Material en curso, sino que se registran como un Inmovilizado Financiero que refleja la deuda pendiente de ADIF con el Gobierno de Navarra. Es decir, se interpreta que los gastos adelantados se realizan por cuenta de ADIF, que es el beneficiario de las expropiaciones y receptor de proyectos y obras de la plataforma. Para ello se crea la cuenta “Otros créditos a Largo Plazo. Deudor ADIF-TAV”.

- Los anteriores créditos a largo plazo pasan a ser exigibles por el Gobierno de Navarra desde el momento en que los gastos son conformados por la Subcomisión Técnica, por lo que en ese momento se reclasifican dichos importes como un deudor a corto plazo, en la nueva cuenta “Otros deudores no presupuestarios. Deudor ADIF- TAV”.

En cuanto a los importes no conformados por la citada Subcomisión, se realiza una dotación anual de una provisión, de forma que su importe se registra como gastos del ejercicio, reflejándose en el balance de situación como una provisión de inmovilizado con signo negativo. Es decir, el saldo de esta cuenta recogerá el acumulado de gastos no conformados que, en principio, no van a ser abonados por ADIF.

- Los ingresos/reintegros se reconocen en el momento en que se solicita su abono a ADIF. El ejercicio 2014 es el primero en que se reconocen estos ingresos, dentro del concepto presupuestario de “Transferencias de capital de empresas públicas”. En el momento de dicho reconocimiento, se cancela el deudor no presupuestario por su importe y se traspasa la deuda a “deudores por derechos reconocidos en dependencias”, hasta su cobro efectivo.

Estas operaciones se realizarán, en general, al cierre del ejercicio, y están soportadas en el informe emitido por el Dirección General de Obras Públicas, de acuerdo con lo regulado en la orden foral de cierre del ejercicio.

En el balance a 31 de diciembre de 2015, las cuentas anteriores presentan los siguientes saldos comparados con los dos ejercicios anteriores:

Masa patrimonial	Descripción	31/XII/2013	31/XII/2014	31/XII/2015
Inmovilizado Material	Corredor Navarro TAV en Construcción	52.941	-	-
Inmovilizado Financiero	Otros créditos a largo plazo. Deudor ADIF/TAV	-	20.079	9.583
Inmovilizado Financiero	Provisión gastos no conformados por ADIF/TAV	-	-858	-956
Deudores No Presupuestarios	Otros créditos a corto plazo. Deudor ADIF/TAV	-	16.787	5.859
Deudores Presupuestarios	Deudores pptarios en dependencias ADIF/TAV	-	-	30.000

Se han revisado los movimientos y saldos de las cuentas anteriores concluyendo que los mismos son razonables.

Por último señalamos que a efectos de la normativa de estabilidad presupuestaria, en el cálculo de las necesidades de financiación del Gobierno de Na-



varra para 2015, se introduce un ajuste negativo –más necesidad de financiación– derivado de las operaciones del TAV. Así, se plantea el siguiente ajuste:

(Miles de euros)	
Ajuste Contabilidad Nacional	Importe
Inversión en el TAV ejecutada por el Gobierno de Navarra en 2015	8.627
Reintegro ADIF por obras realizadas	(30.000)
Ajuste Total	(21.373)

IV.5. Tercer Carril

Instalar un tercer carril es la solución técnica que permite que en una sola vía circulen trenes con dos anchos distintos. Es decir, en una misma plataforma el carril adicional habilita la circulación de material rodante de ancho internacional (1.435 mm) y de ancho ibérico (1.668 mm).

En la foto siguiente se muestra un ejemplo de una vía con tercer carril.



La instalación de este tercer carril puede realizarse sobre una vía ya existente o sobre una nueva vía a construir.

En el supuesto de efectuarse sobre una vía ya existente, tal instalación requiere la modernización de otros elementos directamente implicados: la adaptación de la infraestructura, desvíos, circuitos de vía, sistemas de señalización, catenarias polivalentes, traviesas de tres carriles, más potencia de electrificación, una nueva generación de enclavamientos; además de un complejo esfuerzo técnico y de gestión para garantizar la operación comercial de las circulaciones en las máximas condiciones de seguridad y eficiencia.

En la construcción de las líneas de alta velocidad con ancho de vía internacional se ha contemplado el tercer carril en algunos trazados con tráfico mixto: viajeros y mercancías, es decir, el paso de trenes mercancías por vías de ancho internacional. El tercer carril permite la explotación de las vías en los dos an-



chos con altas prestaciones. El modelo de vía de tres carriles desarrollado por ADIF permite la circulación de trenes de viajeros con grandes prestaciones, es decir, velocidades superiores a 200 km/h en ambos anchos, aunque depende del trazado original de la vía.

Sin embargo, en zonas de desvíos, la materialización del cruce de las vías supone en la mayor parte de los casos una restricción técnica que limita la velocidad a 200 Km/h. Además, se plantea un reto técnico importante en los desvíos en doble vía, resultando necesario instalar un cambiador de hilo para permitir los correspondientes desvíos.

Las líneas dotadas con vías de tres carriles conllevan asimismo una mayor complejidad, no solo por la coexistencia de distintos anchos de vía, sino también por la necesidad de compatibilizar tráficos muy densos, y de trenes de mercancías con más carga por eje y potencia eléctrica de tracción con tráficos de trenes más rápidos y ligeros, lo que exige a la infraestructura y a los sistemas de gestión de tráfico innovadoras prácticas de operación y explotación.

La solución del tercer carril ha sido adoptada ya con cierta frecuencia para tramos cortos en estaciones, puentes, túneles, zonas fronterizas y otros puntos singulares. En tramos más largos o redes se ha iniciado más recientemente, existiendo en España diversos ejemplos, y de los que destaca en este momento el tramo desde la zona Franca de Barcelona hasta la frontera francesa y el plan de extensión de un tercer carril en buena parte del Corredor del Mediterráneo.

Con carácter general la instalación del tercer carril se ha efectuado pensando en el transporte de mercancías internacional, al objeto de facilitar ese transporte hacia Europa.

Las desventajas observadas sobre el tercer carril, las resumimos a continuación:

- No todas las vías tradicionales pueden soportar la instalación de un tercer carril, sino que es preciso levantar las traviesas existentes y colocar otras nuevas para soportar las exigencias técnicas del mismo; no obstante, parece que actualmente se están desarrollando soluciones técnicas para solventar este problema. Así mismo, es preciso modificar las catenarias y ampliar los túneles para su adaptación al tercer carril.

- Desgaste desigual de la vía, ya que uno de los carriles tiene el doble de tráfico que los demás presionando, además, las traviesas correspondientes. Por tanto ese carril y traviesas demandan un mantenimiento especial que debe incluir también el asentamiento especial de la plataforma.

- Los trenes que circulen por el tercer carril quedan lejos de los andenes de las estaciones, lo que exige su adaptación para evitar problemas de seguridad a los viajeros.





- Los ya citados problemas de los cambios de hilos, su coste, mantenimiento e incidencia sobre la velocidad de los trenes.

- Para algunos expertos, esta instalación aún está en fase muy experimental, observándose importantes discrepancias técnicas sobre su utilidad real.

- Para el corredor navarro, además, la instalación de un tercer carril sobre la vía convencional, implicaría que no se resuelve el problema histórico existente de una vía única; al respecto, cabe señalar que el trazado de esa vía se diseñó básicamente a finales del siglo XIX. Estas circunstancias ponen de relieve la necesidad inaplazable de su adecuación a las actuales exigencias técnicas del tráfico ferroviario.

Como ventajas que se observan en la instalación de un tercer carril, señalamos:

- La primordial es su coste, que se estima, según diversas fuentes, entre 2 y 3 millones por km, si se instala sobre una plataforma convencional existente. El coste por kilómetro de línea AVE ronda los 15 millones de euros, si bien su cuantificación está en función de las especiales condiciones orográficas del terreno.

- Facilita el transporte de mercancías, aunque la prioridad en su uso siempre es el de viajeros.

- Puede resultar una buena solución con carácter provisional a medio plazo, en tanto no se ejecuten la construcción de nuevas vías.

La actual plataforma del corredor navarro que se está construyendo admite tanto la instalación de una doble vía de ancho internacional como de una vía con tercer carril. Sin embargo, desde el Gobierno de Navarra nunca se ha planeado la opción de hacer todo el tramo Castejón-Pamplona con un tercer carril. En este contexto, observamos que en el corredor navarro se ha planteado o estudiado la solución del tercer carril como medida provisional para agilizar la construcción del mismo y para garantizar su conexión con el corredor europeo de alta velocidad:

- En tanto no se haga el tramo de vía internacional Plasencia de Jalón-Castejón, conectar el tramo navarro en esta última población con la línea convencional de Zaragoza en la que previamente debe instalarse un tercer carril. Esta opción parece que es por la que se está decantado ADIF.

- Según nos indican desde la Dirección General de Obras Públicas, la pretensión del Estado es no modificar la cuantía económica total del tramo de Castejón-Comarca de Pamplona, cuantificada en 675 millones. Por ello, desde el Departamento se está estudiando una reestructuración del gasto previsto en ese tramo teniendo en cuenta los costes reales y compensarlos con un menor gasto en el subtramo 5 Campanas-Esquiros. Esta reducción de gasto en este subtra-





mo, y dado que es el que presenta un mayor coste por sus especiales condiciones geológicas y técnicas, adaptar la vía existente a una vía con tercer carril. Esta solución implica que no se resolvería el problema de vía única al menos en ese subtramo y también, según nos indican, podrían plantearse problemas técnicos relevantes para conectar la actual vía convencional con tercer carril con las instaladas en la nueva plataforma del corredor navarro.

- Así mismo se ha lanzado la posibilidad de instalar un tercer carril en el tramo Zuasti-Vitoria, con el fin de agilizar la conexión con la Y vasca.

Por último, desde ADIF se está estudiando, como otra alternativa, que se dote a los propios trenes de intercambiadores automáticos de tecnología avanzada para circular por las vías de distinto ancho. En este supuesto, el coste de tal adaptación se traslada al operador ferroviario.





V. Conclusión y reflexiones finales

A modo de resumen a continuación se emiten una serie de conclusiones sobre la situación de las obras del corredor navarro del TAV, así como unas reflexiones finales sobre las mismas. Así,

1.^a Las decisiones fundamentales a todos los niveles sobre esta infraestructura son competencia del Estado, quedando escaso margen de maniobra al Gobierno de Navarra en función de su capacidad de negociación.

2.^a El corredor navarro, como el resto de obras del AVE en el conjunto del Estado, se planteó o diseñó en una época de bonanza económica en las finanzas públicas. Los efectos que sobre estas finanzas ha provocado la crisis económica general y las exigencias de la normativa europea de estabilidad presupuestaria, han incidido de manera relevante en su ralentización y/o paralización, lo mismo que en el resto de obras públicas.

3.^a El vigente marco regulador entre el Estado y Navarra para las obras del citado corredor es incompleto, está desfasado en cuanto a plazos y costes y resulta de imposible cumplimiento. Así:

- Es incompleto, dado que solo el tramo Castejón-Comarca de Pamplona tiene definidos plazos y dotaciones económicas. El tramo de la Comarca de Pamplona se limita a un mero protocolo de intenciones, aunque se ha presentado una estimación del importe de la inversión precisa. Y las conexiones sur y norte del corredor navarro, fundamentales para rentabilizar social y económicamente y dar coherencia a la inversión, no están en absoluto concretadas o desarrolladas. En resumen, los tramos navarros presentan la siguiente situación en cuanto a dotación económica y plazos:

Tramo TAV corredor navarro	Dotación económica (en millones)	Plazo de ejecución previsto
Tramo Plasencia de Jalón (Zaragoza)-Castejón	Sin dotación	Sin plazo fijado
Tramo Castejón-Comarca de Pamplona (Esquiroz)	675	2015
Comarca de Pamplona	110	Sin plazo fijado
Pamplona (Zuasti) con la "Y" vasca	Sin dotación	Sin plazo fijado

- La estimación de costes esbozada en el tramo de Castejón-Comarca de Pamplona se hizo mediante estudios previos iniciales que contemplaban exclusivamente el transporte de viajeros, cuando todo el corredor se ha planteado y proyectado además para mercancías, lo que incrementa ese coste inicial de forma relevante; así mismo ha incidido en este desfase de costes, los dos aumentos del tipo de IVA aplicados en los últimos años así como las exigencias derivadas de la Declaración de Impacto Ambiental. No obstante, se ha observado que, en el único tramo concluido, el gasto real ha sido inferior al previsto; tal situación viene justificada, básicamente, por las bajas en las ofertas que re-





sultaron adjudicatarias de las obras; en el actual contexto del sector de la construcción de obra pública, esta cuestión puede resultar relevante para compensar los defectos en el cálculo de las previsiones de coste.

- La estimación de plazos no tuvo en cuenta los trámites administrativos precisos para el desarrollo y ejecución de una infraestructura de esta envergadura.

- En tanto el Estado no apruebe el resto de proyectos básicos y constructivos de los tramos pendientes, el Gobierno de Navarra no puede continuar con la ejecución de las obras de la plataforma en el tramo de Castejón-Comarca de Pamplona.

Como resultado final, se han incumplido los plazos en la ejecución del tramo Castejón-Comarca de Pamplona de forma taxativa y concluyente.

4.^a Hasta el 31 de diciembre de 2015, el Gobierno de Navarra ha realizado una inversión en la plataforma del TAV de 81 millones; además ha asumido unos gastos financieros –no reintegrables por ADIF– estimados en cinco millones de euros. Así, en el cuadro siguiente se muestran, en millones, tales gastos:

Gasto en el TAV del Gobierno de Navarra hasta 2015	Importe
Inversión plataforma TAV ejecutada por el Gobierno de Navarra	81,09
Estimación del gasto financiero	5,12
Total	86,21

La entidad ADIF ha reintegrado hasta la fecha un total de 35,65 millones.

5.^a A 31 de diciembre de 2015, las administraciones públicas⁵, especialmente el Gobierno de Navarra, han invertido al menos 86 millones de los contribuyentes en esta infraestructura. El volumen de esta inversión exige una respuesta adecuada de las administraciones implicadas sobre su continuidad o ralentización.

Para solventar la actual situación caben, en nuestra opinión, básicamente dos opciones:

a) Dejar en el Ministerio/ADIF toda la responsabilidad de la realización de las obras de las obras del corredor navarro del TAV, sin intervención del Gobierno de Navarra en su ejecución y adelanto de la financiación.

b) Negociar ambas administraciones para definir un nuevo convenio regulador de las citadas obras que analice, revise, actualice y complete el convenio vigente.

Estas opciones serán válidas siempre que exista voluntad real en ambas administraciones de dar continuidad a las obras del corredor navarro del TAV.

En el supuesto de decantarse por la redacción de un nuevo convenio, éste debería contemplar básicamente:

⁵ Desconocemos la inversión efectuada por el Estado/ADIF en el corredor navarro del TAV.





- Todas las actuaciones del TAV en Navarra, incluyendo las conexiones sur y norte con el corredor Cantábrico-Mediterráneo, definiendo y precisando para todas ellas sus determinaciones y características técnicas y funcionales, incluida la instalación de una doble vía o de una única vía.
- Una definición clara de las competencias y gastos que asume cada administración.
- Una cuantificación de costes basada en criterios realistas, objetivos y actualizables, tanto de la propia plataforma como de la superestructura, incluido un análisis sobre el coste de la nueva estación de Pamplona.
- Una planificación y programación de plazos realista y acorde con las disponibilidades presupuestarias de ambas administraciones y con las exigencias de trámites administrativos precisos.
- Fuentes y fórmulas de financiación de la inversión y reglas apropiadas y oportunas para el reintegro de los gastos adelantados, incluyendo entre éstas últimas la posibilidad de que se descuenten directamente de la aportación a las cargas generales del Estado regulada en el Convenio Económico⁶.
- Ante las previsiones de que la inversión se ejecute en un plazo amplio de tiempo, analizar la oportunidad de diseñar o desarrollar una política de mantenimiento de los obras conforme se vayan concluyendo.

Todo ello sin perjuicio de que las decisiones que finalmente se adopten estén soportadas en el interés general de la sociedad.

En definitiva y a modo de conclusión final, todas las alternativas fundamentales del corredor navarro están prácticamente por definir, siendo tal competencia del Estado/ADIF. Esta indefinición, unida a las restricciones presupuestarias existentes en las dos administraciones públicas implicadas, genera una gran incertidumbre sobre el desarrollo de la obra misma.

Informe que se emite a propuesta del auditor Ignacio Cabeza Del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 21 de noviembre de 2016

Asunción Olaechea Estanga
Presidenta de la Cámara de Comptos de Navarra

⁶ Al respecto, según el informe del Tribunal Vasco de Cuentas sobre la cuenta de la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca del ejercicio de 2014, el Estado tiene pendiente de pago a la misma un total de 864,2 millones de las obras del TAV en el tramo guipuzcoano correspondiente a los ejercicios de 2012 a 2014.

