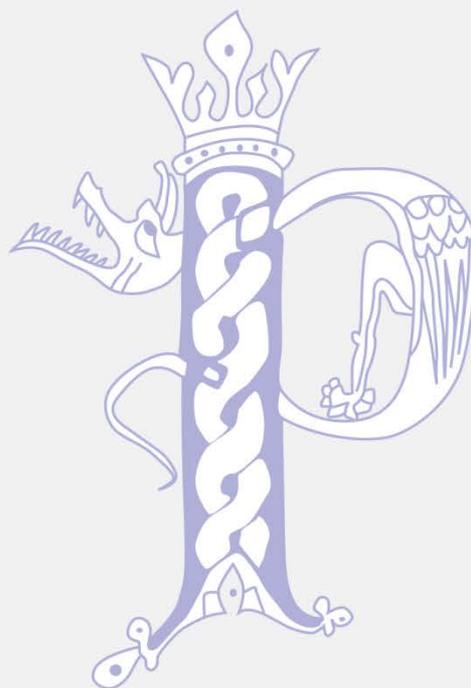




Compensación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a Audenasa por descuentos derivados de la política comercial (2020)



Junio de 2021



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA



ÍNDICE

| | |
|--|----|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| II. COMPENSACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA POR DESCUENTOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL A AUDENASA..... | 5 |
| III. OBJETIVOS Y ALCANCE | 14 |
| IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 15 |
| IV.1. Opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad..... | 16 |
| IV.2. Opinión de auditoría financiera..... | 17 |
| IV.3. Análisis de los posibles efectos de la aprobación de la compensación de noviembre de 2020 en el periodo 2020-2029..... | 18 |
| IV.4. Conclusión final y recomendaciones | 23 |





I. Introducción

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en su sesión de 19 de abril de 2021, acordó solicitar a la Cámara un informe de fiscalización urgente sobre *“la fórmula de compensación aplicada en el pago de las facturas por parte del Gobierno de Navarra a AUDENASA en relación con los descuentos que se aplican a usuarios y usuarias de esta vía”*.

En concreto la petición requería el análisis de los siguientes aspectos:

- *“...Si se han producido cambios en la aplicación de la fórmula acordada (en el contrato de concesión o en los diferentes convenios) para la compensación a la empresa adjudicataria de los descuentos en la autopista AP-15.*
- *Si los convenios suscritos entre el gobierno de Navarra y AUDENASA están sujetos a legalidad, en el caso de una disminución del tráfico.*
- *Si el importe de la mencionada factura que el Departamento de Economía y Hacienda ha asumido emitir y abonar a AUDENASA es acorde a la legalidad...”*.

Por otro lado, el Pleno del Parlamento de Navarra, en su sesión celebrada el 13 de mayo de 2021, solicitó la emisión de un informe de fiscalización financiera y de legalidad extraordinario y urgente sobre *“los acuerdos del Gobierno de Navarra de fecha 24 de febrero de 2021 por los que se procedía a:*

- *Resolver la discrepancia surgida entre el Departamento de Economía y Hacienda y la Intervención General, en el sentido propuesto por el Departamento de Economía y Hacienda de estimar el recurso de alzada interpuesto por AUDENASA contra la Orden Foral 41E/2020, de 31 de diciembre, de la Consejera de Economía y Hacienda, que ordenó el pago de la factura correspondiente a la liquidación del mes de noviembre de 2020, en relación con la política de descuentos del Gobierno de Navarra en la AP-15.”*
- *“Estimar el recurso de alzada interpuesto por la representación de AUDENASA, contra la Orden Foral 41E/2020, de 31 de diciembre, de la Consejera de Economía y Hacienda, por la que se ordenaba el pago de la factura correspondiente al mes de noviembre de 2020, en relación con la política de descuentos del Gobierno de Navarra en la AP-15, por importe de 6.284.728,28 euros. Dado que ya se ha abonado a AUDENASA el importe fijado en la orden foral recurrida, procede abonar el importe restante, esto es 5.077.559,88 euros...”*.

Este trabajo se incorporó al programa anual de fiscalización que la Cámara de Comptos aprobó para el año 2021 y ha sido realizado por un equipo integrado por una técnica de auditoría y una auditora con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos, entre el mes de mayo y junio de 2021.

El informe se estructura en cuatro epígrafes incluida esta introducción; en el segundo se describen aspectos generales relacionados con la compensación por descuentos a Autopistas de Navarra S.A. (Audenasa en adelante) por parte de la





Administración de la Comunidad Foral de Navarra (ACFN en adelante); el tercero contiene los objetivos y el alcance del trabajo, y el cuarto, expone las conclusiones y recomendaciones alcanzadas.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto, con el fin de que formularan alegaciones, a las personas que ocupaban los siguientes cargos:

- Consejera del Departamento de Economía y Hacienda.
- Gerente de Autopistas de Navarra S.A.

No se han presentado alegaciones, por lo que este informe se eleva a definitivo.

Agradecemos al personal de la ACFN la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.





II. Compensación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por descuentos derivados de la política comercial a Audenasa

Aspectos generales de la compensación por descuentos a Audenasa

En junio de 2013 la Cámara de Comptos emitió un informe sobre la política comercial de Audenasa en el periodo 2003-2012. En dicho informe se analizaron las características generales de la autopista de peaje “Irurtzun-enlace autopista del Ebro” (AP-15) de las cuales señalamos las más relevantes junto a otras que han sucedido a posteriori:

- La autopista se construyó por concesión de la Diputación Foral de Navarra a Audenasa, sociedad constituida con capital privado en 1973. La concesión implica que las obras y mantenimiento se realizan por parte de la concesionaria cuya retribución consiste, en este caso, en el cobro de las tarifas a los usuarios de la autopista, transfiriendo a la concesionaria el riesgo operacional.
- En 1984, el capital social de Audenasa pasa a pertenecer en un 50 por ciento a la ACFN, y en 2010, se acuerda su incorporación a la Corporación Pública Empresarial de Navarra (CPEN).
- La conservación y explotación de la AP-15 se concede a Audenasa hasta 2014; en 1997, este plazo se amplía hasta 2029.
- El pliego que regula la concesión de la AP-15 recoge, conforme a lo previsto en la Ley 8/1972 de 10 de mayo de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, la figura de la “delegación del Gobierno” como órgano ante la sociedad concesionaria, y sus funciones entre las cuales está la de analizar, revisar y controlar los cálculos que determinan la aportación de la ACFN al concesionario para compensar los descuentos practicados a los usuarios de la autopista.

El informe de la Cámara también analizaba la política comercial de descuentos aplicados en la autopista y la compensación a pagar por la ACFN; de este análisis destacamos los siguientes puntos:

- Los objetivos primordiales de la política de descuentos acordada fueron propiciar el abaratamiento del coste para los usuarios habituales de la autopista, descongestionar determinadas carreteras y potenciar la captación de vehículos, en especial los pesados, por la autopista.





- En el convenio de mayo de 1999 se establece que la ACFN compensará a Audenasa mediante el abono a la misma, con carácter anual, de una cantidad igual a la diferencia existente entre la recaudación teórica esperada para cada año y la recaudación real de acuerdo a una fórmula que posteriormente es modificada por el acuerdo entre las partes en 2007; la fórmula acordada vigente actualmente que se aplicad desde 2009 es la siguiente:

$$RTn = RTn-1 \times (1 + Pn/100) \times (1 + F2 \times C/100)$$

RTn = Recaudación teórica del año n

$RTn-1$ = Recaudación teórica del año n-1

Pn = Revisión de tarifas del año n (95% del IPC)

$F2$ = incremento tráfico corredor en el tramo Tafalla-Pamplona obtenido como suma de la estimación de peaje de Tiebas y el registrador instalado en la variante de Garinoain

C = Coeficiente de incremento de tráfico en la autopista respecto del corredor = 1,50. Este coeficiente se incrementa en cinco centésimas cada cinco años (2004, 2009 y 2014).

- En el acuerdo entre las partes de mayo de 2007 para modificar el contrato de concesión, se estableció, entre otros aspectos, que el periodo de liquidación de la compensación sería entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año. Se señala además que las facturas mensuales tendrán carácter de anticipo a cuenta, y la correspondiente a diciembre, será la factura liquidación, que tendrá el carácter de anual o final, en la que se detallará el importe resultante a abonar en compensación por la política de descuentos establecida.

Asimismo, se indica que, en los 15 primeros días siguientes a cada período, Audenasa presentará a la ACFN la correspondiente factura que se abonará en los plazos previstos en la normativa aplicable.

- En la celebración del contrato de concesión de la autopista en 1973 se aprobó un Plan Económico Financiero (PEF en adelante) que contemplaba las principales magnitudes económicas hasta el fin de la concesión, recogiendo la previsible evolución de la concesión con el fin de garantizar de forma razonable, si bien con la incertidumbre propia de toda previsión a largo plazo, la viabilidad de la concesión y el mantenimiento del equilibrio económico-financiero.

En las modificaciones del contrato de concesión aprobadas por Acuerdo de Gobierno en diciembre de 1997, febrero de 2000, junio de 2007 y febrero de 2008, se aprobaron nuevos PEF motivados, entre otras causas por la reducción de las tarifas, por cambios en los criterios contables, por los niveles reales de tráfico, etc.





En septiembre de 2014, el Consejo de Administración aprobó un nuevo PEF para el periodo 2014-2029, que es el que está vigente actualmente, y que fue ratificado por Acuerdo de Gobierno en noviembre de ese mismo año.

El punto segundo de dicho acuerdo establece que Audenasa elaborará anualmente una actualización del PEF, atendiendo a la evolución real de las hipótesis o variables más importantes, con detalle de las eventuales desviaciones remitiéndola a la Delegación del Gobierno de Navarra en Audenasa.

En marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó como pandemia internacional la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 declarada en enero de ese año, ya que su propagación suponía un riesgo para la salud pública de los países y exigía una respuesta internacional coordinada.

Esta declaración supuso la declaración del estado de alarma siendo decretadas por los poderes públicos medidas que implicaron importantes efectos en la movilidad de las personas. Ello motivó que el tráfico de la autopista disminuyera en 2020 un 22,11 por ciento respecto a 2019.

La última actualización del PEF fue aprobada el 31 de mayo de 2021 en el Consejo de Administración de Audenasa; incluye los datos de 2020 y las previsiones hasta 2029, teniendo en cuenta que el comportamiento del tráfico, y consecuentemente de los ingresos, sigue siendo una incógnita al seguir inmersos en los efectos de la pandemia de la COVID-19.

A continuación, mostramos algunos de los indicadores económico-financieros de este PEF actualizado y su comparación con los previstos inicialmente en 2014 para el periodo 2014-2029 (en miles de euros):

| | PEF 2014 | PEF actualizado 2020 | Var. % PEF 2020 s/ PEF 2014 |
|-----------------------------------|----------|----------------------|-----------------------------|
| Recaudación Teórica | 869.584 | 796.743 | -8,4 |
| Descuentos | 751.201 | 663.368 | -11,7 |
| Compensación ACFN | 225.893 | 239.163 | 5,8 |
| % compensación s/ descuentos | 30 | 36,1 | 20 |
| Resultado explotación | 481.932 | 466.307 | -3,2 |
| EBITDA ¹ | 719.847 | 703.848 | -2,2 |
| Flujos efectivo ACFN ² | 109.109 | 205.383 | 88,2 |

Como se observa, para el conjunto del periodo 2014-2029, la recaudación teórica, los descuentos, el resultado de explotación y el EBITDA disminuyen respecto a lo previsto en 2014, si bien la compensación de la ACFN y el porcentaje sobre los descuentos incrementan.

¹ El EBITDA (Earnings Before Interests, Taxes, Depreciations and Amortizations) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones; se entiende como el beneficio bruto de explotación.

² Los flujos de efectivo de la ACFN se obtienen de la siguiente forma: recaudación por IVA, IRPF e impuesto de sociedades + reducción de capital + dividendos año – compensación por descuentos.





Por otra parte, los flujos de efectivo para la ACFN se incrementan un 88 por ciento debido en gran parte a las reducciones de capital realizadas no previstas inicialmente en 2014 que en el periodo 2017-2021 ascienden a 41,72 millones; el efecto en los flujos si no hubieran existido estas reducciones ascendería a un incremento del 50 por ciento.

Para interpretar la variación de estos indicadores respecto a lo previsto en el PEF 2014, hay que tener en cuenta la evolución de los mismos hasta 2019 y hasta el resto de la concesión tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

| % variación | Recaudación teórica | Compensación ACFN | Descuentos aplicados | Flujos de efectivo ACFN |
|--------------|---------------------|-------------------|----------------------|-------------------------|
| 2014-2019 | 3,41 | 15,2 | -0,5 | 329,2 |
| 2020-2029 | -14,1 | 1,4 | -17,1 | 49,8 |
| % var. total | -8,4 | 5,8 | -11,7 | 88,2 |

Como se observa, la variación en el periodo 2014-2019 del PEF 2020 sobre el correspondiente a 2014 antes de que se produjera la crisis sanitaria de la COVID-19 es distinta incluso en algún caso hasta el sentido (positivo o negativo) cambia. Así, por ejemplo, en el caso de la compensación a Audenasa, en el periodo 2014-2019 aumenta un 15 por ciento respecto al PEF 2014 ya que se superaron las previsiones de tráfico, mientras que para el periodo 2020-2029 este incremento es tan solo del 1,4 por ciento.

Compensación de descuentos a Audenasa en 2020

En la presentación de las facturas de enero y febrero de 2020 se aplicó la fórmula indicada con una compensación provisional por descuentos a Audenasa de 2,55 millones.

En el periodo marzo-junio de 2020, tras la calificación como pandemia internacional la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 y las medidas de restricción sobre la movilidad, se produjo una caída muy significativa en el tráfico frente a los mismos meses de 2019 (dato utilizado en la aplicación de la fórmula) tal y como se muestra a continuación:

| | Marzo | Abril | Mayo | Junio |
|-----------------------------|-------|-------|------|-------|
| % variación frente mes 2019 | -37 | -69 | -48 | -21 |

La aplicación de estos porcentajes de disminución del tráfico en la fórmula señalada implicaba que la cantidad que tenía que abonar la ACFN a Audenasa fuera negativa, resultado ilógico si atendemos a la finalidad de lo pactado entre las partes en el convenio de 2007.

Ante esta situación, la delegada del Gobierno de Navarra y Audenasa, acordaron suspender la facturación correspondiente a esos meses, facturar únicamente a la ACFN cuando en las liquidaciones mensuales resultaran valores positivos, y





realizar un análisis más pormenorizado de la situación a final de año, que en definitiva es el dato utilizado para la liquidación anual.

Se constituyó un grupo de trabajo con la delegada del Gobierno de Navarra y personal de Audenasa, en el que se llegó al consenso de que, dado el decremento del tráfico, la aplicación del coeficiente C con valor 1,65 no era adecuada, y por ello se proponía utilizar el valor 1 para el coeficiente C.

Audenasa emite factura, con fecha 30 de noviembre de 2020, en concepto de pago de la compensación correspondiente al mes de noviembre y regularización del periodo enero-octubre de 2020, en el que el valor del coeficiente C es 1, realizando una interpretación de la fórmula del convenio, tal y como se había acordado por el Consejo de Administración de esta sociedad a propuesta del grupo de trabajo.

Con fecha 23 de diciembre de 2020, la delegada del Gobierno de Navarra propone en un informe el abono de la factura correspondiente a noviembre de 2020 por la compensación de descuentos en peajes, en el que motiva la aplicación del valor 1 para el coeficiente C en la caída del tráfico. Esto suponía el abono a Audenasa de 6,28 millones.

El 24 de diciembre de 2020, se presenta a fiscalización una propuesta de orden foral de la Consejera de Economía y Hacienda por la que se ordena el pago a Audenasa de 6,28 millones, tal y como proponía la delegada del Gobierno de Navarra.

El 30 de diciembre de 2020, la Intervención General emite un informe de reparo suspensivo frente a la propuesta de orden foral anterior por “... aplicarse un cambio de criterio en la interpretación de la fórmula que determina la Recaudación Teórica de la Concesionaria de la AP-15, sin que haya una motivación lógica y jurídica del mismo, no estando por lo tanto acreditado el derecho de Audenasa al abono propuesto y suponiendo un perjuicio para la Hacienda Pública...”.

El mismo 30 de diciembre de 2020, la delegada del Gobierno tramita una propuesta modificada de abono de la factura del mes de noviembre de 2020 por un importe de 1,21 millones; este importe supone la aplicación del valor 1,65 al coeficiente C.

Teniendo en cuenta esta propuesta modificada de abono y aceptando el reparo de la Intervención General, la Consejera de Economía y Hacienda aprueba la Orden Foral 41E/2020, de 31 de diciembre, por la que se ordena el pago de la factura correspondiente al mes de noviembre de 2020 por un total de 1,21 millones.





El 4 de febrero de 2021, Audenasa interpone recurso de alzada contra la orden foral anterior en el que expone sus argumentos entre los que se encuentran los siguientes:

“...esta realidad no ha hecho más que poner de manifiesto de modo patente e inquestionable algo de lo que nadie había sido consciente hasta este momento, a saber, que la aplicación de la fórmula en decrementos de este calibre, no es que sea ilógica, que también, sino que es absolutamente imposible e insostenible. Pequeños decrementos como los sufridos en el periodo 2008 a 2012 no estresaron la fórmula ni mostraron este efecto tan perverso, pero no puede decirse lo mismo tras las disminuciones del año 2020, tan acusadas que han hecho aflorar que la aplicación de la fórmula no se acomoda a la razón del convenio ni, consecuentemente, a la voluntad de las partes, demostrándose inservible ante un cambio de circunstancias tan inéditas y notables...”

“...Debe tenerse particularmente en cuenta en primer lugar que el criterio de una Administración a lo largo del tiempo no es monolítico, puede cambiar, y prueba de ello es que el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, dispone con toda claridad que “Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: ... c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

Por lo tanto, la Administración puede separarse de un criterio previo. Habrá de hacerlo motivadamente, por supuesto, pero ya hemos visto sobradamente en nuestro fundamento de derecho anterior que tal motivación existe, y que el cambio de criterio se encuentra plenamente justificado en la concurrencia de unas circunstancias inéditas y extraordinarias que han permitido acreditar y advertir de modo sobrevenido que la fórmula de cálculo de compensación tal como se venía interpretando da lugar a resultados absurdos, erróneos e insostenibles, todo lo cual demanda un cambio interpretativo adaptativo o paliativo que, además, por si todo lo anterior fuera poco, encuentra el apoyo de la cláusula 7ª del convenio formalizado en mayo de 1999, que permanece vigente.

...En definitivas cuentas, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra cuenta con los mecanismos e instrumentos jurídicos oportunos para encauzar la enorme, imposible e irracional distorsión que, de modo acreditado, provoca la actual aplicación de la fórmula, ya sea aplicando un nuevo criterio interpretativo, ya sea acordando con AUDENASA la modificación formal del convenio para la aplicación de una nueva política comercial de descuentos en la autopista AP-15.

Procede, por lo tanto, estimar el presente recurso y abonar la compensación solicitada: 6.284.728,28 euros...”

El 10 de febrero de 2021, la delegada del Gobierno de Navarra emite un informe sobre el recurso de alzada de Audenasa en el que se incluyen, entre otras, las siguientes afirmaciones:

“...Se comparte por esta Delegada el fundamento defendido por la concesionaria en el Recurso de Alzada respecto a que el Convenio de 1999 se diseñó para compensar a la misma por la pérdida de ingresos, siempre bajo la perspectiva de que la política de





descuentos incrementaría el tráfico de la autopista, y que como consecuencia de ello los factores de actualización de la fórmula F2 y C se definieran como incrementos.

Sin embargo, la interpretación lógica y correcta de la fórmula según el sentido propio de los términos de la misma, debe hacerse no sólo con la literalidad de la fórmula sino teniendo en cuenta asimismo el contexto, los antecedentes, la realidad y las circunstancias del momento en que ha de ser aplicada y atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad del Convenio. Siendo compartido por las partes que una situación como la sobrevenida en el año 2020 con motivo de la pandemia era difícil de prever en el año 1999...

...Es cierto, que en el periodo comprendido entre los años 2008-2013 se aplicó el coeficiente anual que estaba en vigor, pese a que se dieron variaciones del tráfico del corredor negativas. Pero no es menos cierto, como se señala en el Recurso de Alzada, que en aquellos años no se produjo una distorsión como la que se ha hecho patente en el año 2020 y este criterio interpretativo no fue cuestionado por ninguna de las partes; situación que sí ha ocurrido en este momento. No es extraño que no se detectara esta anomalía en los años precedentes puesto que, en el año 2008, primero con caída del tráfico del corredor, el importe de la recaudación teórica creció, y lo mismo ocurrió en el año 2011...

...Atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad del Convenio, se considera que lo correcto es que en el caso en que F2 resulte negativo, el valor que debe tomar C es igual a 1, dado que de esta manera tiene un efecto neutro en el resultado de la fórmula de ingresos teóricos...

...No se considera correcta la interpretación realizada por la Intervención, que considera que debe mantenerse la aplicación del coeficiente $C = 1,65$ cuando se den minoraciones del tráfico del corredor, ya que ni tiene en cuenta la literalidad de la fórmula acordada en el año 1999, ni tampoco atiende al espíritu y finalidad del Convenio suscrito y precisamente esa interpretación es la que ha causado las importantes distorsiones en el resultado del cálculo de la compensación en los meses de marzo, abril y mayo..”.

El informe de la delegada del Gobierno de Navarra acaba concluyendo que encuentra convenientemente motivado el criterio interpretativo de aplicación de la fórmula de compensación considerando un coeficiente C con valor 1 y que procede la estimación del recurso de alzada presentado por Audenasa.

Asimismo, el 10 de febrero de 2021, el Secretario General Técnico del Departamento de Economía y Hacienda emite un informe jurídico sobre el recurso de alzada en el que detalla, entre otros, los siguientes aspectos:

“...Parece cuando menos arriesgado basar el reparo suspensivo en una supuesta falta de motivación del cambio de criterio, subsumiéndolo en la expresión “graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor”, ya no sólo por lo expuesto por el impugnante sino por la emisión de informes por parte de la Delegada del Gobierno en AUDENASA en el que se explica el origen de la aplicación de la fórmula, las negociaciones en el Consejo de Administración, el grupo de trabajo creado al efecto,





los análisis desde el año 2007 de los ingresos y la aplicación del coeficiente C , la posible aplicación de la cláusula 7ª del convenio sobre equilibrio económico-financiero, la lógica de interpretar que el coeficiente $C=1$, etc. y que es ampliada –dicha motivación– en informe de contestación al recurso que nos ocupa.

No parece que lo expuesto por el Interventor General suponga una ilegalidad insuperable o insubsanable (en palabras del recurrente), que conlleve aparejada la formulación de un reparo suspensivo. De la normativa aplicable a esta materia (tanto la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra como del antedicho Decreto Foral 31/2010) se deduce que para formular reparos debe existir una infracción del ordenamiento que tenga la suficiente contundencia - graves irregularidades, omisión de trámites que den lugar a la nulidad del acto como para suspender el procedimiento. No parece éste el caso, ya que lo que aquí se discute es si la motivación ha sido suficiente para cambiar el criterio de actuaciones anteriores y, según lo explicado más arriba, puede considerarse que la Delegada del Gobierno en la concesionaria ha justificado con creces el criterio mantenido siempre que se la ha requerido para ello...”.

El informe del Secretario General Técnico acaba concluyendo que procede estimar el recurso de alzada interpuesto y por ello abonar el total del importe propuesto inicialmente que ascendía a 6,28 millones.

El 19 de febrero de 2021, la Intervención General emite informe de fiscalización sobre la propuesta de Acuerdo de Gobierno que estima el recurso de alzada interpuesto por Audenasa en el que se señalan, entre otros, los siguientes aspectos:

“...Este coeficiente corrector C , al ser mayor que uno, amplifica el efecto en la recaudación teórica de la variación en el tráfico del corredor, tanto en los crecimientos como en las caídas, si bien el efecto se compensa a lo largo del tiempo.

Al determinarse la recaudación teórica de un ejercicio vinculado al anterior, la modificación de la fórmula en un ejercicio no afecta solo al resultado del año en cuestión sino al de los años futuros. Es por ello lógica la interpretación que se viene dando a la fórmula desde que se convino en 1999, entendiéndose que cuando en la fórmula se señala incremento, se refiere a variación, pudiendo ser positivo o negativo, y aplicándose de la misma manera tanto en los años de crecimiento como en los años en los que se ha producido una caída en el tráfico (de 2008 a 2013), ya que de lo contrario, la evolución de la recaudación teórica se desvincularía de la realidad del tráfico, al amplificarse con los crecimientos pero no con las caídas del mismo.

Por tanto, una cosa sería compensar a la empresa concesionaria por una pérdida en los términos del artículo 2.5, de la Ley Foral 7/2020 en el caso de concurrir los requisitos exigidos y cosa muy distinta es modificar de la aplicación de la fórmula a un ejercicio concreto, con las consiguientes implicaciones para toda la vida de la concesión.

Por ello, a juicio de esta Intervención General la interpretación que pretende imponer la empresa recurrente al margen de todo procedimiento, excede con mucho lo que





constituiría una interpretación extensiva de las correspondientes cláusulas contractuales, yendo mucho más allá de sus estrictos términos, al introducir una auténtica modificación de las cláusulas contractuales.

En un último orden de cosas, no tienen ninguna justificación sustituir el valor establecido de 1,65 del coeficiente C, por un valor igual a uno en este ejercicio en concreto, y no cualquier otro valor, volviendo posteriormente a la aplicación de la fórmula tal y como se previó originalmente...”.

La Intervención General acaba concluyendo que la continuación de la gestión administrativa del expediente derivada de la propuesta de Acuerdo de Gobierno por el que se estima el recurso de alzada podría suponer quebrantos económicos a la Hacienda Pública de Navarra.

El 23 de febrero de 2021, la delegada del Gobierno de Navarra y el Secretario General Técnico del Departamento de Economía y Hacienda emiten sendos informes sobre el informe anterior de fiscalización de la Intervención General en los que manifiestan su disconformidad con el mismo.

El 24 de febrero de 2021 se aprueban dos Acuerdos de Gobierno: uno resolviendo la discrepancia entre la Intervención General y el Departamento de Economía y Hacienda sobre el abono de la factura de noviembre de 2020 a Audenasa, en el sentido propuesto por el departamento; el segundo de ellos estima el recurso de alzada de Audenasa, y ordena el pago de la factura de noviembre de 2020 por un total de 6,28 millones (teniendo en cuenta que ya se le había abonado 1,21 millones procedería el abono de los 5,07 millones restantes).



III. Objetivos y alcance

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

- Realizar una fiscalización de cumplimiento de legalidad de los Acuerdos de Gobierno del 24 de febrero de 2021 referidos al expediente de compensación de descuentos de la ACFN derivados de la política comercial a Audenasa correspondiente a noviembre de 2020 por un total de 6,28 millones.
- Efectuar una fiscalización financiera del anterior expediente.
- Analizar los posibles efectos de la aprobación de la compensación del mes de noviembre de 2020 por 6,28 millones en los años siguientes hasta que finalice la concesión en 2029 si se cumplieran las previsiones del PEF actualizado en 2020.

El alcance de nuestro trabajo ha sido el siguiente:

- Partidas presupuestarias relacionadas con la compensación por descuentos a Audenasa en el periodo 2008-2021.
- Expediente referido a la aprobación de la factura de noviembre de 2020 por compensación de descuentos a Audenasa.
- PEF acordado por el Consejo de Administración y aprobado por Acuerdo de Gobierno correspondiente al periodo 2014-2029 en 2014, y las actualizaciones realizadas para los años 2019 y 2020.
- Marco normativo que regula la relación entre la ACFN y Audenasa.

Esta Cámara quiere señalar asimismo que el análisis realizado sobre los posibles efectos en el periodo 2020-2029 se ha realizado conforme a los datos incluidos en el último PEF actualizado³. Las cifras obtenidas son las derivadas de estos datos previstos y son estimaciones que pueden no cumplirse; no obstante, entendemos que este hecho no supondría una limitación a nuestro trabajo y no modificaría significativamente nuestras conclusiones al respecto.

³ El PEF se actualiza sin obtener los datos en euros constantes (salvo en el caso de las inversiones de reposición) ya que se entiende suficiente la incorporación del IPC para valorar los distintos indicadores económico-financieros.





IV. Conclusiones y recomendaciones

Responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

La persona delegada del Gobierno de Navarra es la responsable de analizar, revisar y controlar los cálculos que determinan la compensación de la ACFN a Audenasa por los descuentos practicados a los usuarios de la autopista, y de garantizar que las facturas correspondientes resultan conformes con la normativa aplicable.

La Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda es la unidad gestora del contrato de concesión de la AP-15.

La Intervención General es la responsable de establecer los sistemas de control interno que considere necesarios para asegurar que el Departamento de Economía y Hacienda cumple con lo establecido en el párrafo anterior.

Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra

Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre la legalidad del procedimiento seguido para la aprobación del abono de la factura por compensación de descuentos a Audenasa correspondiente a noviembre de 2020 y analizar los posibles efectos de la adopción de los criterios utilizados en los años siguientes.

Para ello, hemos llevado a cabo nuestra fiscalización de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo y más en concreto, con las ISSAI-ES 200 y 400 referidas respectivamente a las fiscalizaciones financieras y de cumplimiento de legalidad. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que las actividades realizadas, y la información reflejada en los estados financieros resultan, en todos los aspectos significativos, conformes con la normativa vigente.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los importes y la información contenida en este caso en la factura de noviembre de 2020 y sobre el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa al respecto. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material en la factura, debida a fraude o error, como de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la imputación por parte de la entidad del gasto en la partida presupuestaria correspondiente y para garantizar el cumplimiento de la legalidad, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad.





Una auditoría también incluye la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la dirección, así como la evaluación de la presentación de la partida presupuestaria analizada.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar nuestra opinión y conclusiones.

IV.1. Opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad

Fundamento de la opinión de legalidad

La posibilidad de que la administración modifique el sentido de sus actos respecto a las decisiones tomadas con anterioridad, está expresamente recogida en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta norma le exige a la administración una motivación específica que justifique esa decisión diferente; así, ante supuestos iguales lo esperable es una solución igual si se dan idénticas circunstancias. En este caso, si bien se habían producido variaciones del tráfico negativas con anterioridad, y se había aplicado el coeficiente C con el valor que correspondía según el convenio, en 2020, el descenso del tráfico respecto al año anterior es mucho más significativo que el existente en los años en los que el tráfico también había disminuido, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2020 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| % disminución tráfico | -0,88 | -3,61 | -0,63 | -1,07 | -8,17 | -3,26 | -22,11 |

Tras la presentación del recurso de alzada de Audenasa en febrero de 2021, el Gobierno de Navarra realizó una interpretación del contrato, prerrogativa recogida expresamente en los artículos 34 y 142 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

Si bien la interpretación es un acto discrecional realizado por el órgano de contratación, debe realizarse conforme al procedimiento establecido en la normativa; en concreto, el artículo 142 señala que la interpretación se documentará en un expediente en el que figurarán los informes técnicos y jurídicos pertinentes.

Tal y como hemos señalado en el epígrafe II de este informe, estos informes constan y son favorables a la estimación del recurso que solicita la interpretación del contrato, siendo motivación del Acuerdo de Gobierno de Navarra de 24 de febrero de 2021 que estima dicho recurso.





Opinión sobre cumplimiento de legalidad

En nuestra opinión, el procedimiento seguido para estimar el recurso de alzada y resolver el reparo del Interventor General, que suponía el abono de la factura de noviembre de 2020 por un total de 6,28 millones, sin perjuicio del pronunciamiento del Consejo de Navarra sobre esta cuestión⁴, resulta conforme con la normativa aplicable.

Otras observaciones que no afectan a la opinión

Esta Cámara entiende que, el ejercicio de la potestad de interpretación realizada por el Gobierno de Navarra a raíz de la interposición del recurso de alzada por Audenasa, debería haberse realizado en el momento de la presentación de la factura en diciembre de 2020.

IV.2. Opinión de auditoría financiera

Teniendo en cuenta la estimación del recurso de alzada de Audenasa, los datos y cálculos de la factura presentada en noviembre de 2020 y aprobada por el Departamento de Economía y Hacienda son correctos.

A la fecha de redacción de este informe, la factura está contabilizada pero sigue pendiente el abono de 5,07 millones.

⁴ El 20 de abril de 2021 el Parlamento solicitó un dictamen al Consejo de Navarra sobre la legalidad del Acuerdo adoptado por el Gobierno el 24 de febrero de 2021 en relación con el recurso de alzada interpuesto por Audenasa contra la Orden Foral 41E/2020 y las consecuencias y trámites a seguir en caso de inadecuación a la legalidad.





IV.3. Análisis de los posibles efectos de la aprobación de la compensación de noviembre de 2020 en el periodo 2020-2029

Teniendo en cuenta los componentes de la fórmula aplicable a la compensación (recaudación teórica – recaudación real), aplicar el valor 1 ó 1,65 al coeficiente C supone la obtención de una recaudación teórica diferente para 2020, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

| | Recaudación teórica 2019 | Act. Tarifa 2020 (95% IPC) | Incram. Tráfico co-rredor | Coef. Autopista C =1,65 | Recaudación Teórica 2020 C=1,65 | Coef. Autopista C=1 | Recaudación Teórica 2020 C=1 |
|--------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------------|------------------------------|
| Enero | 3.437.129 | 1,00095 | 1,13% | 1,65 0,01865 | 3.504.540 | 1 1,13% | 3.479.271 |
| Febrero | 3.520.115 | 1,00095 | 1,57% | 1,65 0,02591 | 3.743.832 | 1 1,57% | 3.706.591 |
| Marzo | 3.900.956 | 1,00095 | -37,21% | 1,65 -0,61397 | 1.507.336 | 1 -37,21% | 2.451.737 |
| Abril | 4.180.451 | 1,00095 | -68,79% | 1,65 -1,13504 | -565.043 | 1 -68,79% | 1.305.958 |
| Mayo | 3.948.302 | 1,00095 | -47,59% | 1,65 -0,78524 | 848.763 | 1 -47,59% | 2.071.271 |
| Junio | 3.913.957 | 1,00095 | -21,39% | 1,65 -0,35294 | 2.534.991 | 1 -21,39% | 3.079.685 |
| Julio | 4.796.386 | 1,00095 | -13,96% | 1,65 -0,23034 | 3.695.093 | 1 -13,96% | 4.130.731 |
| Agosto | 4.579.623 | 1,00095 | -11,83% | 1,65 -0,19520 | 3.689.205 | 1 -11,83% | 4.041.690 |
| Septiembre | 3.918.449 | 1,00095 | -8,74% | 1,65 -0,14421 | 3.356.555 | 1 -8,74% | 3.579.374 |
| Octubre | 4.365.241 | 1,00095 | -17,80% | 1,65 -0,29370 | 3.086.098 | 1 -17,80% | 3.591.637 |
| Noviembre | 4.129.203 | 1,00095 | -19,45% | 1,65 -0,32093 | 2.806.702 | 1 -19,45% | 3.329.232 |
| Diciembre | 3.974.117 | 1,00095 | -15,71% | 1,65 -0,25922 | 2.816.657 | 1 -15,71% | 3.277.113 |
| Total | 48.663.929 | 1,00095 | -22,11% | 1,65 -0,3648 | 31.024.729 | 1 -22,11% | 38.044.289 |

Como se observa, la recaudación teórica de 2020 considerando el valor 1 para el coeficiente C asciende a 38,04 millones, mientras que, si C toma el valor de 1,65, este importe desciende a 31,02 millones.

Dadas estas diferencias tan significativas, si bien los datos y cálculos de la factura de noviembre de 2020 son correctos, la interpretación del contrato realizada utilizando el valor 1 para el coeficiente C de la fórmula, tiene efectos en los años siguientes hasta que finalice la concesión en 2029.

A partir de los datos de recaudación teórica de 2020 del cuadro anterior obtenidos bajo el supuesto de que C tome el valor 1 ó 1,65, hemos estimado los efectos que tendría cada cifra en la compensación que la ACFN realizaría a Audenasa y en los indicadores económico-financieros de la misma, en el supuesto de que se cumplieran las previsiones del último PEF actualizado con los datos de 2020.





A continuación, mostramos el efecto en la compensación que la ACFN tendría que realizar a Audenasa por los descuentos en el periodo 2020-2029, considerando las cifras de recaudación teórica anteriores, los datos previstos según el último PEF actualizado para 2020 (C igual a 1) y el que hubiera resultado de aplicar el valor 1,65 al coeficiente C:

| Año | Compensación ACFN | | Diferencia en compensaciones |
|------------------------|--------------------|-------------------|------------------------------|
| | C = 1 en 2020 | C = 1,65 en 2020 | |
| 2020 | 14.532.289 | 7.512.729 | 7.019.550 |
| 2021 | 13.055.946 | 5.019.799 | 8.036.148 |
| 2022 | 14.063.685 | 5.407.631 | 8.656.054 |
| 2023 | 14.922.003 | 5.737.638 | 9.184.365 |
| 2024 | 15.851.170 | 6.156.972 | 9.694.198 |
| 2025 | 16.534.094 | 6.357.601 | 10.176.493 |
| 2026 | 17.403.688 | 6.691.637 | 10.712.052 |
| 2027 | 18.320.038 | 7.044.243 | 11.275.795 |
| 2028 | 19.460.423 | 7.558.698 | 11.901.724 |
| 2029 | 10.149.790 | 3.902.867 | 6.246.923 |
| Total 2020-2029 | 154.293.116 | 61.389.814 | 92.903.301 |

La diferencia en la compensación total que realizaría la ACFN a Audenasa por los descuentos derivados de la política comercial entre considerar el valor 1 ó 1,65 al coeficiente C en 2020 asciende a 92,90 millones. Como ya hemos indicado, esta diferencia está condicionada por la recaudación teórica de 2020 obtenida para cada valor del coeficiente C.

Por otro lado, el PEF vigente actualmente, aprobado en 2014 y actualizado anualmente, se elabora para garantizar de forma razonable, con la incertidumbre propia de toda previsión a largo plazo, la viabilidad de la concesión y el mantenimiento del equilibrio económico-financiero. Así, la cláusula 7ª del convenio de 1999 establece lo siguiente: “...Si en el futuro la aplicación del presente acuerdo afectase negativamente al plan económico financiero de Audenasa, el Gobierno de Navarra adoptará cuantas medidas resulten oportunas para mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión”.

Si se cumplieran las previsiones del PEF actualizado a 2020, el impacto en los principales indicadores económico-financieros de Audenasa de las dos opciones consideradas para el coeficiente C para el conjunto del periodo 2014-2029 (en miles de euros) es el siguiente:

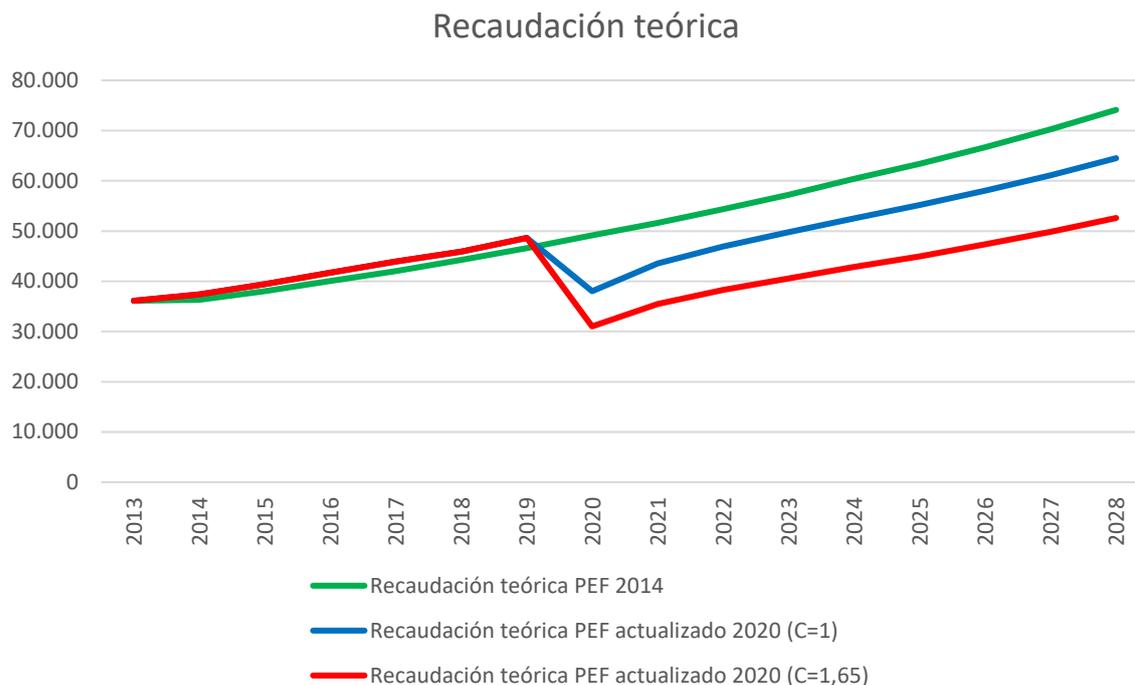
| | PEF 2014 | C = 1 en 2020 | | C = 1,65 en 2020 | |
|------------------------------|----------|----------------------|----------------------------|----------------------|-------------------|
| | | PEF actualizado 2020 | Var.% PEF 2020 s/ PEF 2014 | PEF actualizado 2020 | Var.% s/ PEF 2014 |
| Recaudación Teórica | 869.584 | 796.743 | -8,4 | 703.747 | -19,1 |
| Descuentos | 751.201 | 663.368 | -11,7 | 663.368 | -11,7 |
| Compensación ACFN | 225.893 | 239.163 | 5,9 | 146.168 | -35,3 |
| % compensación s/ descuentos | 30 | 36 | 19,9 | 22 | -26,7 |
| Rtdo explotación | 481.932 | 466.307 | -3,2 | 373.221 | -22,6 |
| EBITDA | 719.847 | 703.848 | -2,2 | 610.852 | -15,1 |





Del análisis del cuadro anterior señalamos los siguientes aspectos:

- La recaudación teórica actualizada con los datos del PEF 2020 es un 8,4 por ciento inferior a la prevista en 2014; si C hubiera tomado el valor 1,65 en 2020, la recaudación sería un 19,1 por ciento inferior a la prevista en 2014. A continuación, mostramos estas diferencias gráficamente:



- La compensación de la ACFN en el periodo según el PEF actualizado para 2020 es un 5,9 por ciento superior a la prevista en el PEF 2014, dado que esta cifra está calculada para el conjunto del periodo 2014-2029. Así, para el periodo previo al descenso acusado de tráfico en 2020, esta compensación es superior a la prevista en el PEF 2014 en un 15,20 por ciento y el incremento atribuible al periodo 2020-2029 supondría solo un 1,4 por ciento.

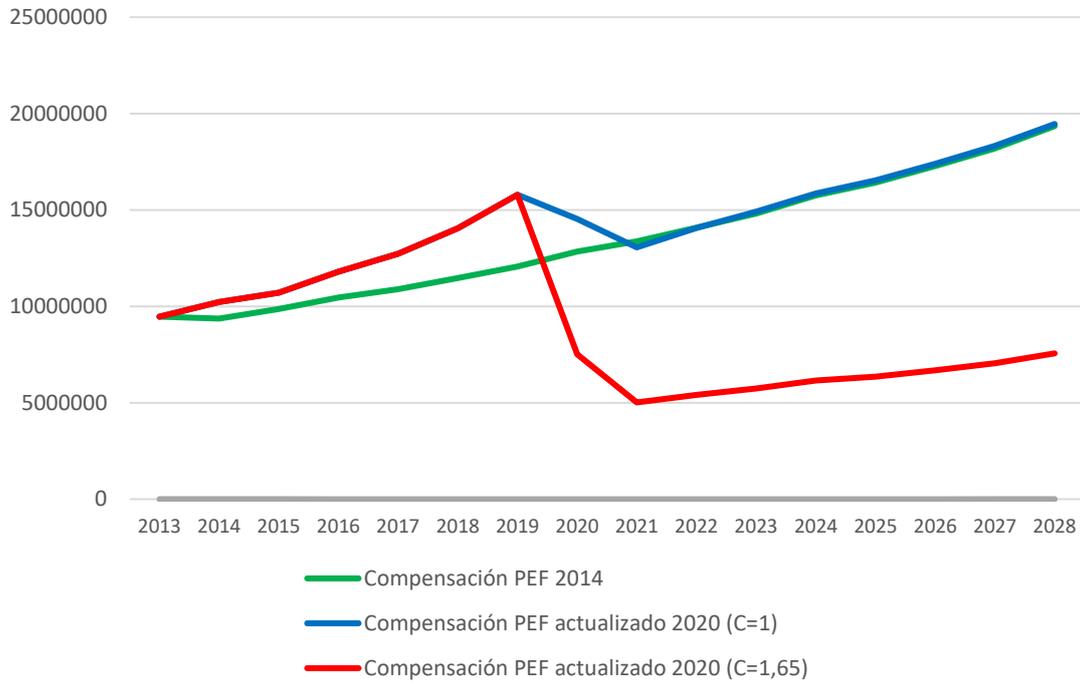
Si el coeficiente C hubiera tomado el valor 1,65 en el año 2020, la compensación prevista total resultaría ser un 35,3 por ciento inferior a la prevista en el PEF de 2014.

El gráfico de la página siguiente muestra tanto la opción de aplicar el valor 1 al coeficiente C como la correspondiente al valor 1,65 respecto al PEF 2014.





Compensación

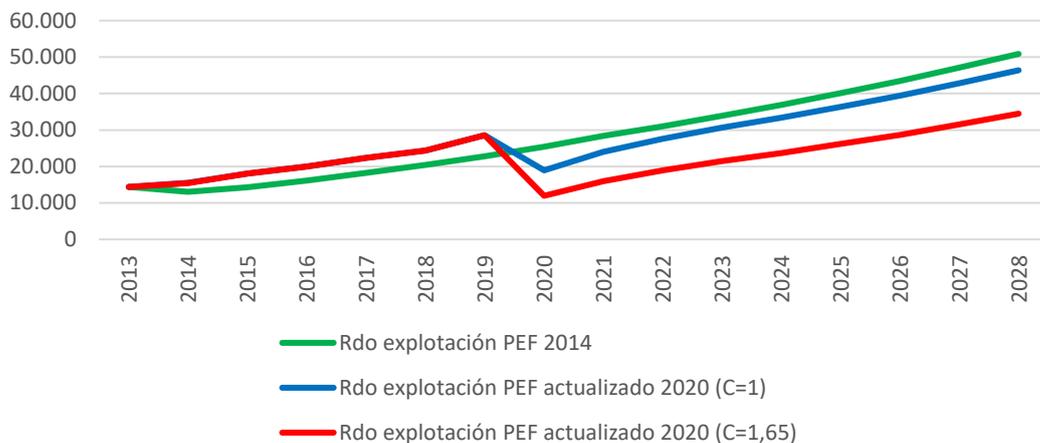


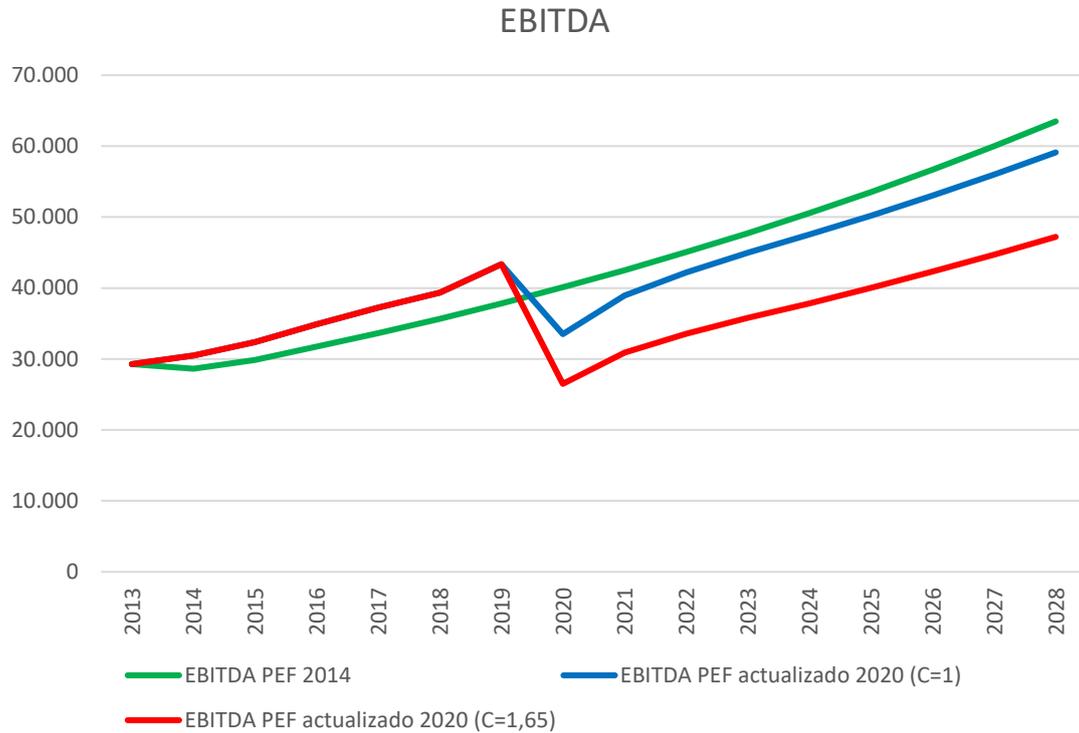
Tanto el resultado de explotación como el EBITDA presentan un comportamiento similar; las disminuciones previstas, según la actualización del PEF con los datos del 2020, son de un 3,2 y un 2,2 por ciento respecto al PEF 2014.

Si se hubiera aplicado el valor 1,65 a C en 2020, la disminución prevista del resultado de explotación y del EBITDA respecto al PEF 2014, hubiera sido del 22,6 y del 15,1 por ciento respectivamente.

Gráficamente la evolución de estos dos indicadores es la siguiente:

Resultado de Explotación





En definitiva, la recaudación teórica obtenida aplicando el valor 1 ó 1,65 al coeficiente C, afecta de manera significativa tanto a la compensación que la ACFN realizará a Audenasa, como a los principales indicadores económico-financieros de la concesionaria.

Los datos presentados se han obtenido bajo el supuesto de cumplimiento de las previsiones del PEF. En caso de que se produjeran desviaciones respecto a estas estimaciones, tanto la diferencia en la compensación como el impacto en los indicadores económico-financieros iría en el mismo sentido, por lo que nuestras conclusiones globales no se verían afectadas significativamente.



IV.4. Conclusión final y recomendaciones

La AP-15 se construyó por concesión de la Diputación Foral de Navarra siendo Audenasa la empresa concesionaria. En el convenio de mayo de 1999 se introdujo una política de descuentos que contemplaba la compensación económica de la ACFN a Audenasa mediante una fórmula con los objetivos primordiales de propiciar el abaratamiento del coste para los usuarios habituales de la autopista, descongestionar determinadas carreteras y potenciar la captación de vehículos por la autopista.

Esta fórmula se diseñó para compensar a la concesionaria bajo la perspectiva de que la política de descuentos incrementaría el tráfico, incorporando dos factores de actualización. Esta fórmula se ha venido aplicando, tal y como estaba establecida, incluso en los años en los que existió disminución del tráfico, dado que estos decrementos no se consideraron suficientemente significativos.

En 2020, la crisis sanitaria motivada por la COVID-19, motivó un descenso muy significativo del tráfico que alcanzó un 22 por ciento en el conjunto del año; teniendo en cuenta este contexto, Audenasa presentó una factura aplicando un valor al coeficiente C distinto al establecido en el convenio según lo acordado en el Consejo de Administración de la sociedad.

Esta Cámara opina que, el procedimiento seguido tras la presentación del recurso de alzada, que supuso llevar a cabo una interpretación del contrato, y que aprobaba el abono de la factura de Audenasa de noviembre de 2020 por 6,28 millones, es conforme a la normativa aplicable, si bien hubiera sido adecuado que esta interpretación se hubiera realizado en el momento de la presentación de la factura en diciembre de 2020.

La interpretación realizada del contrato supone la obtención de una recaudación teórica para 2020 de 38,04 millones frente a una de 31,02 millones que supondría haber seguido aplicando el valor 1,65 al coeficiente C. Este hecho condiciona significativamente la compensación que la ACFN realizará a Audenasa en los años que restan hasta el fin de la concesión, y de igual forma, afecta a los indicadores económico-financieros de la concesionaria.

En el caso hipotético de que se cumplieran las previsiones del PEF actualizado a 2020, la compensación estimada de la ACFN a Audenasa en el periodo 2020-2029 sería 92,90 millones superior con la estimación del recurso de alzada que implicaba aplicar el valor 1 al coeficiente C, frente a la que resultaría de aplicar el valor 1,65.

Por otra parte, los indicadores económico-financieros de Audenasa seguirían siendo positivos en todo caso, pero el impacto negativo sobre su equilibrio económico-financiero, sería mayor en el caso de haber aplicado el valor 1,65 al coeficiente C, respecto a la opción de utilizar el valor 1; así por ejemplo, el resultado de explotación disminuiría de 481,92 millones a 373,22 con C=1,65 (bajada del





23 por ciento), frente a un decrecimiento del tres por ciento con $C=1$, donde el resultado de explotación pasaría a ser de 466,31 millones, frente al previsto de 481,92. Estas circunstancias podrían conllevar en su caso la adopción de medidas por parte de la ACFN y/o Audenasa.

Teniendo en cuenta las conclusiones alcanzadas en nuestro trabajo recomendamos:

- *Modificar el convenio para salvar la necesidad de interpretación del mismo en los supuestos en que concurran circunstancias extraordinarias para que la fórmula sea una herramienta apta para su adecuado cumplimiento.*
- *Realizar un análisis exhaustivo del impacto económico previamente a la toma de decisiones.*
- *Proceder al abono de la factura correspondiente a noviembre de 2020 y siguientes.*

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

Pamplona, 21 de junio de 2021

La presidenta, Asunción Olaechea Estanga

