



BOLETIN OFICIAL  
DEL  
**PARLAMENTO DE NAVARRA**

---

V Legislatura

Pamplona, 31 de agosto de 2000

NUM. 66

---

**S U M A R I O**

SERIE G:

**Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:**

—Informe de asesoramiento sobre el «coste del rescate de las concesiones de la A-15 y de la A-68 y la posibilidad de anular la ampliación de la concesión de la A-15», emitido por la Cámara de Comptos ([Pág. 2.](#)).

---

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

---

## **Informe de asesoramiento sobre el «coste del rescate de las concesiones de la A-15 y de la A-68 y la posibilidad de anular la ampliación de la concesión de la A-15», emitido por la Cámara de Comptos**

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 15 de mayo de 2000, acordó ordenar la publicación del informe de asesoramiento, emitido por la Cámara de Comptos, sobre el «coste del rescate de las concesiones de la A-15 y de la A-68 y la posibilidad de anular la ampliación de la concesión de la A-15».

Pamplona, 17 de mayo de 2000

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

### **Informe de asesoramiento sobre el «coste del rescate de las concesiones de la A-15 y de la A-68 y la posibilidad de anular la ampliación de la concesión de la A-15», emitido por la Cámara de Comptos**

#### **ÍNDICE**

- I. Introducción (Pág. 2).
- II. Objetivo (Pág. 5).
- III. Alcance y limitaciones (Pág. 5).
- IV. Conclusiones (Pág. 6).

#### **Apéndices**

- 1. Hipótesis de trabajo aplicadas (Pág. 11).
- 2. Breve descripción de los principales acontecimientos sobre la concesión y explotación de la A-15 (Pág. 18).

#### **I. INTRODUCCION.**

En su reunión del pasado 2 de febrero, la Comisión Especial del Parlamento de Navarra para el estudio de las vías de gran capacidad de la Comunidad Foral adoptó el acuerdo de solicitar del presidente de la Cámara de Comptos la elaboración de un informe sobre: "el coste para la Hacienda de Navarra del rescate de la concesión

actual de la Autopista A-15 y de la A-68 así como las consecuencias en gasto e inversión pública en la Administración de la Comunidad Foral y las posibilidades de anular la prórroga de la concesión de la A-15 que se produjo en 1997".

El 1 de marzo de 2000, el Presidente de la Cámara de Comptos elevó al Presidente del Parlamento de Navarra un avance de los aspectos y metodología a desarrollar en el trabajo, al objeto de que la citada Comisión incorporara, en su caso, los comentarios y sugerencias que considerara oportunos, no recibiendo aportación adicional alguna.

Como resultado de la anterior petición, la Cámara de Comptos incluyó este trabajo en su Programa de Actuación para 2000.

Al objeto de facilitar la comprensión del informe y con carácter introductorio, se expone, a continuación, una breve descripción de las principales características de las concesiones de las autopistas citadas así como de los requisitos generales del contrato de gestión de servicios públicos y de su proceso de resolución por la Administración.

#### **• Autopista A-15**

La autopista de peaje "Irurzun-enlace autopista del Ebro (A-15)" se construyó por concesión de la Diputación Foral de Navarra al amparo de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de las autopistas de peaje. Esta concesión fue adjudicada a la empresa privada "Autopistas de Navarra, SA" (en adelante Audenasa), empresa constituida en julio de 1973.

Después de diversos avatares, en 1984, el capital social de Audenasa pasa a pertenecer en un 50% por ciento al Gobierno de Navarra y en el otro 50% a la Empresa Nacional de Autopistas, SA (ENAUUSA) sociedad perteneciente al patrimonio estatal.

La conservación y explotación de la A-15 –102 Km– se concede a Audenasa con un plazo inicial que concluye en el año 2014, para posteriormente –diciembre de 1997– ampliarse hasta el año 2029.

En 1991, el Gobierno de Navarra construyó la Ronda Oeste de Pamplona –11 Km–, que fue cedida igualmente a Audenasa para su conservación y explotación conjunta con la A-15.

Esta autopista está integrada en la red de carreteras de la Comunidad Foral de Navarra.

En el apéndice 2 se contemplan de forma esquemática los principales acontecimientos que han afectado desde el punto de vista administrativo a esta concesión.

#### • Autopista A-68

La autopista A-68 une Zaragoza con Bilbao, con una longitud de 295 Km, de los que transcurren por la Comunidad Foral 38,8 Km. Esta autopista fue construida, al amparo igualmente de la citada Ley 8/1972, mediante concesión otorgada por el Estado Español a la empresa Autopista Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española, SA, la cual se constituyó con dicho fin en diciembre de 1973.

La explotación y conservación de la misma se adjudica a la citada empresa por un periodo inicial que abarca hasta el año 2011, si bien en febrero de 2000 dicho plazo se amplía hasta el año 2026.

Esta autopista está integrada en la red de carreteras del Estado.

#### • Contrato de gestión de servicios públicos

De forma esquemática, la normativa en materia de contratación define estos contratos como aquellos a través de los cuales la Administración encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público de su competencia “siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares” (art. 156.1 de la ley de Contratos de las Administraciones Públicas y art. 16.1. de la Ley Foral de Contratos).

Es decir, se hace referencia a la gestión indirecta de la prestación de un servicio público por un particular, la cual puede adoptar las siguientes modalidades:

a) Concesión, a favor de un empresario que lo gestionará a su riesgo y ventura

b) Gestión interesada, en la que la Administración y el empresario participan en los resultados de la explotación en la proporción establecida en el contrato.

c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas

d) Arrendamiento

e) Sociedad de economía mixta, en la que la Administración participe en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

A mayor abundamiento, la citada normativa foral establece que no será de aplicación la legislación de contratos –y por ende la consideración de contrato de gestión de servicio público– a “... los supuestos en que la gestión de un servicio público se efectúe mediante la creación de entes de derecho público destinados a tal fin, ni a aquéllos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación de la Administración o de un ente público de la misma” (art.16.3 de la Ley Foral de Contratos).

Si bien inicialmente la concesión de la A-15 es adjudicada a una empresa de capital privado, posteriormente y por diversos avatares, esta empresa se transforma en sociedad pública, cuyo capital pertenece en su totalidad a las Administraciones Públicas.

De acuerdo con los comentarios anteriores, la primera cuestión que se plantea es la dificultad de aplicar a este supuesto de la A-15 conceptos como los de gestión indirecta de servicio público, contrato de concesión, concesionario y rescate, para los que la legislación de contratos vigente parte de la premisa de que frente a la Administración existe un empresario privado. Requisitos que sí se manifiestan claramente en la explotación de la A-68, ya que en este supuesto, la entidad que la explota “Autopista Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española, SA” es cien por cien propiedad de capital privado.

No obstante, las dos Administraciones titulares de la empresa pública Audenasa siguen hablando de contrato de concesión de un servicio público, remitiéndose en todo momento a la legislación contractual reguladora de esta materia, por lo que procederemos a aplicar la citada normativa para el cálculo de un hipotético rescate de la concesión por la Administración concedente.

#### • Resolución por la Administración de una concesión administrativa

Entre las causas, a los efectos de este informe, que cita la normativa aplicable en materia de resolución de una concesión citamos especialmente:

a) Rescate

## b) Expropiación

## c) Mutuo Acuerdo

a) El **Rescate** es una de las causas de resolución unilateral del contrato de gestión de servicios públicos. Los requisitos legales para su ejercicio por la Administración se pueden resumir en:

- Causa de extinción de la concesión que se ejerce a pesar de la buena gestión del concesionario.

- Debe justificarse en razones de interés público.

- Requiere una declaración unilateral de la Administración, es decir, que no exige previa conformidad del concesionario.

- Se adoptará discrecionalmente por la Administración, mediante resolución motivada y no arbitraria.

- No puede ejercerse antes de que transcurra el 25 por ciento del plazo concesional. En el caso concreto de la A-15, este mínimo se fija expresamente en 15 años.

- La Administración abonará al concesionario el precio de las obras e instalaciones que hayan de pasar a propiedad de aquélla, teniendo en cuenta su estado y el tiempo que restare para su reversión. A este importe se añadirá una indemnización por los daños y perjuicios causados.

- El servicio rescatado deberá prestarse de forma directa por la Administración.

Además, deberá:

- Dar audiencia a la empresa beneficiaria de la concesión

- Informe de los servicios jurídicos del departamento responsable del control de la concesión.

- Informe del Consejo de Estado/Consejo de Navarra, en caso de discrepancia de la concesionaria

- Acuerdo al respecto adoptado por el órgano de contratación.

- Respetar los derechos de los terceros contratantes con el concesionario en orden a la gestión de los servicios complementarios.

b) **Expropiación.** Por razones de utilidad pública o interés legal, se contempla en la normativa la posibilidad de expropiar forzosamente la concesión como otra fórmula de extinción unilateral del contrato de concesión.

Presenta como diferencias en relación con el rescate:

- Debe hacerse por Ley Foral, al objeto de declarar la “utilidad pública” del objeto expropiado.

- No requiere el requisito del cumplimiento del 25 por ciento del plazo.

- No se exige la gestión directa posterior por la Administración.

Es decir, exige menos requisitos formales, y en relación con la determinación del justiprecio, la normativa de expropiación establece que se aplicarán en primer lugar las normas de cuantificación de la legislación específica y en caso de ausencia de éstas, las previstas en la propia legislación de expropiación. No obstante, el precio pagado no podrá ser inferior al valor material de las instalaciones y obras afectadas a la concesión teniendo en cuenta su amortización y periodo de reversión.

c) **Mutuo Acuerdo.** Se trata de una fórmula de extinción negociada entre las partes del contrato de concesión.

Para formalizar esta fórmula, es preciso:

- Declaración de voluntad del concesionario

- Declaración de voluntad de la Administración, siempre que concurren dos circunstancias:

Que no exista causa culposa por parte del concesionario

Que existan razones de interés público –debidamente justificadas– que hagan innecesario o inconveniente el mantenimiento de la vigencia del contrato.

En el mutuo acuerdo concurre, por tanto, la conformidad del concesionario –aspecto que no se presenta ni en el rescate ni en la expropiación– y además, no precisa identificar la posterior fórmula de prestación del servicio. La cuantificación del valor se fijaría dentro del proceso de negociación entre las partes.

Por último conviene reseñar que toda la construcción normativa sobre la resolución, y especialmente la del rescate y la expropiación, parten del supuesto de que el concesionario del servicio público es un empresario particular, no contemplándose la peculiar situación de que éste sea una empresa en su totalidad de capital público.

En el supuesto de la A-15, si bien inicialmente la concesionaria era una empresa privada, hoy concurre una Administración titular del servicio público y propietaria de la autopista –Gobierno de Navarra– cuya gestión y explotación es realizada por una empresa participada a partes iguales por dos Administraciones públicas – la Administración

Central a través de la Empresa Nacional de Autopistas y el propio Gobierno de Navarra—. En este contexto, al tratarse de una empresa cien por cien pública, en cualquier momento y por acuerdo de ambas Administraciones, éstas pueden acordar su extinción, pasándose a prestarse el servicio de forma directa o mediante organismo público independiente.

Para la A-68, sí concurre propiamente la naturaleza jurídica de concesión, y la Administración Central —como entidad concedente— podría ejercer el rescate o la expropiación, en los términos legalmente establecidos.

## II. OBJETIVO

Con el fin de dar cumplimiento a la petición parlamentaria y de acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra-Nafarroako Kontuen Ganbara, se ha incluido en el Programa de Actuación de 2000 la elaboración de un informe de asesoramiento sobre el objeto de la petición anteriormente descrita.

Teniendo en cuenta la misma, con la realización de este informe se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

### Objetivo 1.

Determinar el valor de rescate de la A-15 de acuerdo con lo establecido en los pliegos de la concesión y en el resto de la normativa aplicable.

### Objetivo 2.

Partiendo de los condicionantes y restricciones legales, calcular el coste de un hipotético rescate del tramo navarro de la A-68.

### Objetivo 3.

Revisar el acuerdo de ampliación de plazos de la concesión de la A-15 al objeto de verificar si se han cumplido los requisitos legales previstos para tal actuación.

### Objetivo 4.

Determinar las “consecuencias en gasto e inversión pública en la Administración de la Comunidad Foral”.

## III. ALCANCE Y LIMITACIONES

### III.1. ALCANCE

La Cámara de Comptos ha realizado el informe de asesoramiento al Parlamento de Navarra sobre el coste del rescate de las autopistas A-15 y A-68.

Teniendo en cuenta la petición, el trabajo se ha orientado en las siguientes direcciones:

Objetivos 1, 2 y 3. Partiendo del examen de la documentación, de la normativa aplicable y de los procedimientos habituales utilizados por esta Cámara, se ha verificado el coste del rescate de la concesión de la A-15, teniendo en cuenta un conjunto de distintas hipótesis de trabajo. Por extensión se obtendrá el hipotético coste de la A-68. Igualmente se ha analizado el grado de cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa para una prórroga de un contrato de gestión de servicio público.

Objetivo 4. Además, se ha solicitado de los departamentos de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de Economía y Hacienda y de Presidencia, Interior y Justicia la existencia de estimaciones y/o previsiones de gasto e inversión para adaptar las actuales autopistas a vías de libre y gratuito acceso.

En cuanto a metodología, se han aplicado, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos, los procedimientos habitualmente utilizados por esta Cámara, recogidos en sus Guías de Auditoría y desarrollados dentro de las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español. En concreto,

- Se ha solicitado y revisado documentación e información de las siguientes entidades:

Departamentos citados del Gobierno de Navarra: Presidencia, Economía y Obras Públicas.

AUDENASA

Autopista Vasco-Aragonesa, SA

Delegación del Gobierno en Navarra.

- Al objeto de completar el estudio, además del valor de rescate se han considerado tanto los potenciales desembolsos como los ahorros producidos en el supuesto de que el Gobierno de Navarra asuma directamente la gestión de la autopista A-15.

- Para el rescate de la A-68 y ante las limitaciones que se reflejan en el párrafo siguiente, nuestro alcance se ha limitado, por un lado, a aplicar a la misma el coste de rescate por kilómetro obtenido de la A-15, y por otro, a obtener un coste de rescate teórico de acuerdo exclusivamente con la información de sus cuentas anuales al no disponer de su plan económico-financiero.

Todo ello al objeto de ofrecer al menos una cifra orientativa sobre el coste de un hipotético rescate.

- En relación con las previsiones de gasto e inversión, el trabajo se ha centrado en solicitar información a los departamentos implicados al objeto de conocer sus previsiones al respecto.

- Respecto a la posibilidad de anular la prórroga del plazo de concesión de la A-15, se ha revisado el grado de cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa vigente.

Para nuestro estudio, se ha tomado como ejercicio de referencia el cerrado el 31 de diciembre de 1999; no obstante, para determinados cálculos se ha proyectado hasta el ejercicio de conclusión de la concesión –2029–. Respecto a la empresa Audenasa, se han tenido en cuenta sus cuentas anuales con el correspondiente informe de auditoría a excepción del relativo a 1999, el cual está en fase de elaboración. Para la empresa “Vasco-Aragonesa”, el plazo temporal alcanza hasta 1998, último ejercicio de que se disponen cuentas anuales publicadas.

### III.2. LIMITACIONES

Las limitaciones que han afectado a nuestro trabajo proceden de:

- Todo el entramado normativo del rescate y del contrato de gestión de servicios públicos está pensado hacia una empresa privada y no en el supuesto de una empresa pública, con las connotaciones y peculiaridades que ello conlleva.

- La falta de concreción en los términos legales que regulan la valoración del coste del rescate de una concesión de servicios públicos a la hora de determinar y cuantificar conceptos básicos tales como el inmovilizado objeto de reversión, el fondo de reversión, el lucro cesante, las obras complementarias, indemnizaciones...

- La autopista A-68 es una carretera de la red del Estado, gestionada por una empresa privada, sobre la que no existe competencia foral.

- Las “consecuencias de inversión pública” no han podido ser determinadas dado que ninguno de los Departamentos del Gobierno de Navarra a los que se les solicitó información al respecto nos han comunicado ningún tipo de previsión.

- Determinados cálculos se han realizado teniendo en cuenta las previsiones del Plan Económico-Financiero vigente de la empresa Audenasa, que lógicamente ésta ha elaborado de acuerdo con sus hipótesis de trabajo. Al respecto conviene reseñar que las previsiones contempla-

das en el mismo abarcan un plazo de tiempo de 30 años, que en las actuales condiciones socio-económicas, resulta un plazo muy dilatado para realizar estimaciones y proyecciones futuras con cierto grado de certeza. No obstante conviene indicar que dicho Plan ha sido aprobado por las dos Administraciones Públicas propietarias de la empresa.

- De acuerdo con nuestras informaciones, sólo existen en Europa dos precedentes de rescate de autopista la periférica norte de Lyon y la entrada sur de Toulouse, y ambas se refieren a autopistas urbanas. Por tanto, se ha carecido de antecedentes que pudieran servir de orientación sobre como se han resuelto en la práctica estos procesos.

Derivado de los comentarios anteriores y de las incertidumbres y subjetividad que conlleva todo análisis económico se presenta un conjunto de conclusiones que ofrecen un abanico de resultados sobre la cuantificación monetaria de las operaciones analizadas.

El informe se estructura en cuatro apartados que reflejan tanto el marco general como los objetivos y conclusiones obtenidas del trabajo realizado. Estos apartados se complementan con dos apéndices que hacen referencia tanto a las principales hipótesis de trabajo aplicadas en los cálculos efectuados por esta Cámara como a una breve descripción de los principales acontecimientos que han incidido en la concesión de la A-15.

El trabajo de campo se ha efectuado en el mes de marzo y abril de 2000, por un equipo integrado por una Técnica de Auditoría y un Auditor, contando con la colaboración directa de los servicios jurídicos, además de los servicios informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Igualmente esta Cámara ha contado con el asesoramiento y colaboración puntual de un conjunto de expertos profesionales en la materia.

Queremos agradecer la colaboración prestada por todo el personal que ha intervenido en la realización del presente trabajo.

### IV. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta la petición parlamentaria y el alcance y limitaciones del trabajo realizado, a continuación se exponen las principales conclusiones obtenidas del mismo.

Estas conclusiones se exponen agrupadas en dos bloques que hacen referencia a la consideración general de la explotación de las autopistas como contrato de gestión indirecta de servicios

públicos –en concreto referido a la A-15– y a los objetivos derivados de la petición parlamentaria.

#### IV.1 EL CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE LA AUTOPISTA A-15

##### La “concesión” de la A-15

Del trabajo realizado y previamente a dar respuesta expresa a la petición parlamentaria, esta Cámara considera necesario poner de manifiesto las cuestiones que se enuncian a continuación al objeto de enmarcar su actuación dentro del contexto adecuado:

- Inicialmente, la concesión de la autopista A-15 se adjudica a la empresa Audenasa, cuyo capital era privado cien por cien.

- Posteriormente, sin embargo y por distintas circunstancias, la propiedad de esta sociedad mercantil pasa íntegramente a manos del Sector Público, a partes iguales del Estado –a través de la empresa pública Enausa– y de la Administración de la Comunidad Foral.

- La normativa de contratación –vigente tanto en Navarra como en el resto del Estado– señala expresamente que se incluyen dentro de la modalidad de contratos de gestión de servicios públicos aquellos “que tengan contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares”

- La misma normativa de contratación excluye de su ámbito de aplicación los supuestos en que la gestión del servicio público se atribuya a “sociedades de derecho privado en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación de la Administración o un ente público de la misma”

- La Administración Pública goza de plena potestad para constituir, regular, modificar o suprimir los servicios de su competencia. Esta potestad organizativa se manifiesta expresamente en las formas de prestación de los servicios públicos, bien en forma directa o indirecta, bien con órgano especializado o sin él o a través de sociedad pública o mediante la participación de particulares. Todo ello se traduce en que en cualquier momento las Administraciones propietarias, con el correspondiente acuerdo, pueden discrecionalmente extinguir una sociedad mercantil pública gestora de un servicio público, para pasar a prestarlo mediante cualquiera de las otras modalidades que establece la legislación vigente.

- La forma de gestión de un servicio público no prejuzga sobre la gratuidad u onerosidad de su utilización por los ciudadanos. Es decir, que la gestión de la autopista mediante empresa pública o, por ejemplo, de forma directa por la Administración no predetermina el peaje a pagar por los usuarios, sino que éste lo fija la voluntad de la propia Administración atendiendo a razones de interés público.

En consecuencia, y en nuestra opinión, nos encontraríamos en un hipotético rescate ante una posible indemnización al concesionario que implicaría una mera transferencia de fondos entre entes públicos.

En este contexto, estimamos que la vía adecuada para resolver la cuestión objeto de la petición parlamentaria –si en la práctica, la Comunidad Foral quiere recuperar la gestión de este servicio– sería la de la negociación o mutuo acuerdo entre las Administraciones propietarias de Audenasa, con el fin último de que la Administración Foral adquiriera al Estado el 50 por ciento de su participación en el capital de la empresa, convirtiéndose en accionista único. A partir de ahí, el Gobierno de Navarra adoptaría las decisiones de gestión que considere oportunas y, entre ellas, la financiación de ese servicio público.

La concreción del precio de compra de Audenasa se fijaría a partir de la valoración de la misma mediante la aplicación del conjunto de procedimientos generalmente utilizados en el mercado. Una vez estimado este valor y tomando el mismo como marco de referencia, se determinaría el precio de la operación dentro del propio proceso de negociación y siempre que por ambas partes haya voluntad de materializar efectivamente la compraventa.

#### IV.2 CONCLUSIONES SOBRE LA PETICIÓN PARLAMENTARIA

##### Objetivo 1. Valor de Rescate de la autopista A-15

###### Valor de Rescate.

En el escenario de que la gestión de la autopista A-15 fuera una concesión de un servicio público, el valor de rescate de la misma se situaría en una horquilla de entre 50.425 y 132.367 millones de pesetas, y cuyo detalle<sup>(1)</sup> es el siguiente:

(1) Ver Apéndice 1.

Concepto	Tasa del 6,50%	Tasa del 4,25%
Inversión neta	42.892	42.892
Lucro cesante	7.143 a 62.401	9.178 a 88.598
Indemnización por despido	390 a 877	390 a 877
Total valor rescate	50.425 a 106.170	52.460 a 132.367

- El concepto de inversión neta corresponde prácticamente a la inversión en la autopista corregido su valor con la amortización y fondo de reversión e incluyendo 22.300 millones procedentes de la actualización de balances, concepto éste último que en alguna operación de compraventa de autopistas ha sido excluido.

- El lucro cesante se ha estimado atendiendo al criterio de los beneficios obtenidos en los últimos cinco años (1995 a 1999) y que en nuestra opinión es el que resulta de una interpretación literal de la ley. Ahora bien, también se ha considerado como criterio de estimación los beneficios a obtener en un futuro de acuerdo con el Plan Económico-Financiero previsto para los 30 años pendientes de concesión y que fue aprobado en febrero de 2000 por ambas Administraciones. Este último criterio es el que aplica el Gobierno de Navarra.

- En relación con la indemnización por despido –aplicable sólo en el supuesto de que la Administración rescatadora extinga la relación laboral con los trabajadores de Audenasa– se han considerado igualmente dos supuestos: el de despido improcedente y despido por cese de actividad.

- Estos importes se han actualizado, en su caso, a una tasa del 6,50 por ciento, estimada en función de la consideración de unos factores del mercado. Igualmente, se ha considerado la tasa de actualización equivalente al coste legal del dinero, 4,25 por ciento, tasa adoptada por el Gobierno de Navarra. En nuestra opinión, el primero de estos valores es el que más se ajusta a las condiciones actuales del mercado, teniendo en cuenta, además, que se refiere a una operación de capitalización a un plazo de 30 años.

Igualmente conviene destacar que este rescate se transfiere a la empresa Audenasa, la cual una vez liquidada, transferiría el 50 por ciento de su sobrante al Gobierno de Navarra, importe que se ha estimado, en función del importe efectivamente abonado, en torno a los 19.000 a 60.000 millones, lo que implicaría una reducción sustancial del coste neto de la operación.

Por último resaltamos que la fase post-rescate de gestión de la autopista no implica necesariamente la existencia de un peaje gratuito, sino que

la Administración Foral puede, de acuerdo con sus estudios económico-presupuestarios y con su decisión política, aplicar la tarifa que considere más adecuada.

#### Valor de Compra (año 2015)

En el acuerdo de diciembre de 1997 se indica que: “El Gobierno de Navarra se compromete a adquirir en el mes de enero del año 2015, por el procedimiento que considere más oportuno, el total de las acciones de ENAUSA en AUDENASA por un valor igual al de su nominal más la parte correspondiente de las reservas distribuibles, siempre que antes del mes de diciembre del año 2013 ENAUSA haya comunicado de forma fehaciente al Gobierno de Navarra su voluntad de vender su participación en el capital de AUDENASA”

Partiendo de la estipulación anterior, y considerando que se dieran las condiciones y circunstancias señaladas –especialmente la voluntad de vender de Enausa–, el coste de adquisición del 50 por ciento del capital social de Audenasa, atendiendo a las previsiones de su Plan Económico-Financiero, ascendería a 16.337 millones del año 2014, que a valor actual suponen 6.352 millones o 8.750 millones, en función de capitalizar al 6,5 o al 4,25 por ciento, respectivamente.

#### Rescate (año 2029)

De acuerdo con la normativa, el 30 de junio de 2029 concluye el plazo de vigencia de la concesión, por lo que ésta revertirá gratuitamente al Gobierno de Navarra.

#### Peaje sombra sobre el total de tarifas

Igualmente puede contemplarse el incremento de la cuantía de la bonificación del peaje o peaje sombra hasta el máximo valor de descuento posible para el usuario, es decir, la gratuidad total de la autopista.

Esta gratuidad total, de acuerdo con el estudio aportado por el Departamento de Economía y Hacienda, alcanzaría un coste aproximado para el Gobierno de Navarra de 285.126 millones en los 30 años –una media anual de 9.504 millones–, importe que coincide con el valor deflactado del total de ingresos por peaje previstos en el Plan Económico-Financiero de Audenasa para ese periodo.

A partir de este valor máximo de peaje sombra, la Administración puede aplicar diversas fórmulas alternativas que rebajen dicho importe, centrando las ventajas exclusivamente en los usuarios habituales, o en los vehículos pesados, o mediante la exigencia de un canon, etc.

## **Objetivo 2. Coste de un hipotético rescate del tramo navarro de la A-68**

### Competencia

Partiendo de las siguientes consideraciones:

- La A-68 es una infraestructura viaria de propiedad estatal.
- La adjudicación de su construcción, conservación y explotación fue realizada por la Administración del Estado, que se constituye en consecuencia en el órgano de contratación.
- Su concesión es gestionada y explotada por una empresa privada hasta el año 2026
- Toda modificación del contrato de concesión incluido su rescate y alteración de plazos corresponde exclusivamente a la Administración concedente.

Por tanto, la Administración de la Comunidad Foral carece, en la actualidad, de competencias –incluidas las de rescate– en relación con la autopista A-68.

Ahora bien, una vez extinguida la concesión –por cualquiera de las vías establecidas en la legislación vigente– y mediante el correspondiente acuerdo entre el Estado y Navarra, podría producirse un traspaso de la titularidad y competencia del tramo navarro a la Administración Foral.

### Estimación de coste de un hipotético rescate

Al objeto de aportar alguna cifra orientativa en este hipotético rescate, señalamos:

- Extrapolando el mismo valor de coste/Km que en el supuesto de la A-15, el rescate de los 38,8 Km de la A-68 que discurren por territorio navarro costaría entre 17.300 y 45.400 millones.
- Si determinamos el valor de rescate de acuerdo con las cuentas anuales de la empresa concesionaria de la A-68 para los ejercicios de 1994 a 1998, el coste del tramo navarro se sitúa entre los 24.700 y los 37.400 millones.

## **Objetivo 3. Acerca de la legalidad del acuerdo de ampliación de plazos de la concesión de la autopista A-15**

### Ampliación del plazo de la concesión de la A-15

El acuerdo de diciembre de 1997 entre el Gobierno de Navarra, Enausa y Audenasa, conlleva en esencia una rebaja de las tarifas de peaje pagadas por los usuarios de la autopista a cambio de la ampliación del plazo de concesión desde el año 2014 al 2029, además de contemplar diver-

sas previsiones y compromisos entre las partes en relación con la concesión.

Por tanto es una modificación del contrato inicial prevista en la legislación contractual, la cual debía tramitarse a través del correspondiente expediente que, para el caso concreto que nos ocupa, debería contar al menos con las siguientes actuaciones:

- Propuesta del servicio correspondiente, debidamente justificada y valorada
- Plan económico que permita compensar al empresario y mantener el equilibrio financiero, en la medida en que la modificación altera el régimen financiero de la concesión.
- Audiencia del contratista concesionario
- Informe de los servicios jurídicos del departamento
- Informe de los servicios de intervención
- Aprobación por el Gobierno de Navarra

En la documentación remitida por el Gobierno de Navarra, no consta el informe de los servicios jurídicos del departamento ni el de los servicios de intervención, por lo que podemos señalar que dicho expediente de modificación es incompleto por carecer de alguno de los documentos exigidos por la legislación vigente.

En relación con la cuestión planteada por el Parlamento de Navarra sobre las posibilidades de anular este acuerdo de prórroga, la Administración podría plantearse, de estimar estas deficiencias como relevantes, su revisión de oficio a tenor de lo establecido en los artículos 102 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De prosperar esta revisión, debería tenerse en cuenta la significativa repercusión económica que afectaría a la cuantificación del valor de rescate –fundamentalmente del lucro cesante– al retrotraer el plazo final de la concesión del año 2029 al 2014.

Igualmente debe considerarse que dicho acuerdo fue el resultado de un pacto entre los dos propietarios de la empresa, pacto que debería reconstruirse atendiendo a las nuevas circunstancias de la concesión.

## **Objetivo 4. “Consecuencias en gasto e inversión pública en la Administración de la Comunidad Foral”.**

### Inversión Pública

Como se indica en el apartado de II “Alcance y limitaciones” se solicitó de los Departamentos del

Gobierno de Navarra información sobre sus previsiones de inversión pública respecto a la repercusión económica de la conversión de ambas autopistas de peaje en vías gratuitas.

La información remitida no contiene valoración económica alguna sobre previsible costes tanto de adaptación del resto de la red viaria a la liberalización de las autopistas objeto del estudio como de las necesidades de inversión que puede exigir el mantenimiento de la actual situación.

Dada la naturaleza específicamente técnica y de decisión política de la cuestión, esta Cámara no puede pronunciarse sobre este aspecto.

#### Costes y Ahorros

Con relación a los costes y ahorros<sup>(2)</sup> derivados del rescate, los datos obtenidos por esta Cámara para la A-15 se resumen en:

- Costes futuros que debería soportar la Administración como consecuencia del rescate de la A-15.

Estos costes se pueden cifrar para los 30 años en que podría adelantarse la explotación de la autopista en los siguientes (importe en millones y en función, en su caso, de la tasa de capitalización del 6,5 o del 4,25 por ciento):

Concepto	Importe
Mantenimiento	7.378 a 9.480
Inversiones adicionales	6.800
Total	14.178 a 16.280

Además atendiendo a la forma en que se preste a futuro el servicio público por la Administración –a través de una sociedad mercantil o sin ella– y de la política de tarifas de peaje –gratuidad total o parcial– a aplicar, se obtendría una merma de ingresos cuyo importe máximo para un escenario de gestión sin empresa pública y gratuidad total del peaje es: (importe actualizado a 6,5 y a 4,25% en millones)

IVA del peaje	18.684
Impuesto de sociedades	21.017 a 32.096
Dividendos	31.201 a 44.299
Total	70.902 a 95.079

- En relación con los ahorros derivados por ese mismo proceso y para idéntico plazo de 30

años, se cuantifican y actualizan en el cuadro siguiente:

Concepto	Importe
Peaje-sombra de Tafalla	340
Bonificación peajes (Acuerdo febrero 2000)	7.835 a 10.067
Sobrante liquidación Audenasa	19.000 a 60.000
Total	27.175 a 70.407

#### Otros desembolsos:

Independientemente de los conceptos anteriores de coste y ahorro la Hacienda Foral deberá abonar:

- Antiguos accionistas de Audenasa; En el año 2014 la Hacienda Foral deberá abonar a los antiguos accionistas de AUDENASA por el desembolso de las acciones la cifra de 2.505 millones.

- Coste tipo de cambio moneda extranjera. De acuerdo con la Ley 21/1978, de 8 de mayo, sobre concesión de aval del Estado a la construcción de la Autopista de Navarra, cuando la misma revierta a la Administración Foral, ésta deberá abonar al Estado el coste que le ha supuesto el seguro de tipo de cambio del endeudamiento en moneda extranjera. Según las estimaciones de la empresa concesionaria, hasta 1999, el coste que debiera soportar la Administración Foral puede situarse en torno a los 7.500 millones. Quedaría pendiente el coste que por estas operaciones se devengara en los ejercicios de 2000 a 2006.

En **conclusión** y a modo de **resumen final**, esta Cámara considera:

La prestación del servicio público de la Autopista de Navarra estaba encomendada inicialmente a la sociedad Audenasa, cuyo capital era privado cien por cien. Posteriormente, esta empresa se transforma en una sociedad exclusivamente pública, propiedad al 50 por ciento de la Administración Foral y de la Administración del Estado a través de la Empresa Nacional de Autopistas.

En consecuencia, nos estamos refiriendo a un servicio público gestionado por una empresa pública, en cuyo tratamiento deben primar los intereses generales.

En nuestra opinión, el hecho de que en la actualidad la concesionaria sea un empresa pública es una circunstancia relevante a tener en

(2) Ver Apéndice 1.

cuenta a la hora de manejar y aplicar al caso conceptos como los de gestión indirecta de servicios, contrato de concesión, contratista y rescate, para los que nuestra legislación de contratos parte de la premisa de la existencia de un empresario privado, excluyendo de su ámbito de aplicación los supuestos en que la gestión del servicio se efectúa mediante empresas o entidades públicas.

Ahora bien, las actuales Administraciones titulares del capital de esta empresa pública consideran vigentes el contrato inicial de concesión y se remiten a la legislación reguladora del mismo.

En el actual contexto, por tanto, consideramos que si la voluntad política de Navarra se manifiesta en asumir la gestión de la A-15, la vía adecuada es la de la negociación o mutuo acuerdo con la Administración Central para adquirir el 50 por ciento del capital social de Audenasa, partiendo del valor que se obtenga de la misma mediante la aplicación de los criterios habitualmente utilizados para la valoración de empresas.

En el escenario del rescate, el coste estimado a la fecha actual por esta Cámara se sitúa en torno a la horquilla de 50.500 a 132.400 millones, en función de las distintas hipótesis aplicadas. Esta amplitud del intervalo de importes deriva fundamentalmente de dos cuestiones:

a) La cuantificación del lucro cesante en función de los beneficios históricos o en función de los beneficios a conseguir en lo que resta de la concesión.

b) La tasa de actualización aplicada, la que se considera de mercado en estos momentos o el coste legal del dinero.

La adopción de una u otra hipótesis se determinaría, en su caso, dentro del proceso de negociación que necesariamente implicaría la operación de rescate.

Ahora bien, en nuestra opinión, la determinación a partir de los beneficios históricos es la fórmula que se ajusta a los términos establecidos en la normativa, dado que la otra se refiere a expectativas económicas que no pueden condicionar una valoración indemnizatoria. Igualmente, consideramos más apropiado utilizar una tasa de capitalización cercana o dentro de los parámetros del mercado que un tipo de referencia del coste del dinero. En consecuencia, el valor de rescate, se debería situar entre los 50.500 y 59.500 millones.

Los importes anteriores se verían afectados por un conjunto de gastos, ahorros, menores ingresos y exigencias de inversión derivados de la plena capacidad de gestión sobre la autopista y

su repercusión sobre el conjunto de la red viaria. Igualmente se vería afectado de forma positiva por la transferencia del sobrante procedente de la liquidación de la empresa Audenasa.

En el año 2015, y cumpliéndose con la premisa de que la empresa Enausa quiera vender al Gobierno de Navarra su participación en el capital social de Audenasa, se ha estimado que el coste de la operación supondría un desembolso actualizado para la Administración Foral de 6.352 a 8.750 millones.

En año 2029, concluye el contrato de concesión, revirtiendo la gestión de la autopista gratuitamente a la Administración Foral.

En nuestra opinión, el acuerdo de ampliación del plazo de la concesión y de rebaja de las tarifas efectuado en 1997 supone una modificación del contrato inicial cuyo expediente carece de alguno de los documentos previstos por la legislación vigente, por lo que puede considerarse como incompleto. La Administración, de considerar esas deficiencias como relevantes, podría plantearse la revisión de oficio de aquel acuerdo.

Ahora bien, también debería considerar que dicho acuerdo se formalizó mediante un pacto entre ambas Administraciones, lo que exigiría su reconstrucción o adaptación a la nueva situación.

Igualmente conviene resaltar que tanto el proceso de compra como el de rescate no implican ni que la gestión de la autopista se realice por otra modalidad distinta a la de empresa mercantil pública ni que se aplique la gratuidad total en el peaje de la misma. Estas decisiones son independientes de los procesos anteriores.

En relación con el tramo navarro de la A-68, la Comunidad Foral carece en la actualidad de competencias para instar a su rescate.

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

Pamplona, 4 de mayo de 2000

El Presidente: Luis Muñoz Garde

#### **APÉNDICE 1. HIPOTESIS DE TRABAJO APLICADAS**

En este apéndice se exponen los principales resultados del trabajo realizado por la Cámara, con indicación de las diversas hipótesis de trabajo aplicadas.

**AUTOPISTA DE NAVARRA (A-15)****1. VALOR DE RESCATE**

De acuerdo con la normativa aplicable, fundamentalmente art. 146 a 148 de la Ley Foral de Contratos, el valor de rescate (VR) de una concesión de servicios públicos se determina por la siguiente fórmula:

VR= Inversión neta en autopista + Indemnización por daños y perjuicios + Devolución de fianza = [Inversión neta en autopistas + Inversiones netas no revertibles – Subvenciones netas de capital ] + Lucro cesante + Indemnización por despido + Devolución de fianza

A continuación exponemos la composición y sus posibles variantes de cada uno de los sumandos.

**a) Inversión neta en autopista**

Dentro de este concepto, se considera:

- Inversión en autopista
- Fondo de Reversión
- Inversiones no revertibles
- Subvenciones de capital

Inversión en autopista: 42.660 millones

Inversión en autopista + Inversión en curso en autopista – Amortización acumulada – Fondo de Reversión

Se incluyen las obras e instalaciones a su coste de producción/precio de adquisición, 23.318 millones, más los gastos financieros y de administración, 3.340 millones, y más las actualizaciones y revalorizaciones legalmente efectuadas de acuerdo con la normativa aplicable en los ejercicios de 1979, 1981 y 1983, 22.300 millones.

Esta actualización ha supuesto un incremento exclusivamente monetario del valor de la inversión que prácticamente duplica el valor real de la efectivamente realizada. De acuerdo con información obrante en esta Cámara, en la adquisición de las empresas de autopista de peaje Autopistas del Atlántico Concesionaria Española SA (Audas) y Autopistas Concesionaria Española SA (Aucalsa) por parte de Enausa se realizó "...pagando aquella el capital efectivamente aportado (excluidas revalorizaciones y actualizaciones)..."<sup>(3)</sup>

En nuestra opinión esta última fórmula no debería descartarse del todo en un proceso de negociación dado que, de acuerdo con la normativa de rescate, la Administración debe satisfacer al concesionario "el precio de las obras e instalaciones..." y además no debe olvidarse que se trataría de una operación exclusivamente entre entidades públicas. No obstante, desde un punto de vista contable, el coste de producción/precio de adquisición está integrado por lo efectivamente pagado más todas las revalorizaciones autorizadas por norma legal.

Fondo de reversión: 3.872 millones

Fondo Reversión propiamente + Reserva especial complementaria del Fondo de Reversión

Se incluye dentro del Fondo, tanto la provisión del propio Fondo como la reserva especial creada para completar su dotación. En total supone 3.872 millones.

Al respecto indicar que la empresa no empezó a dotar su fondo de reversión hasta 1995, ya que de acuerdo con las condiciones de la concesión éste no se dotaba hasta que no se obtuviera beneficio contable.

Inversiones no revertibles: 459 millones

Se refiere al inmovilizado material de la empresa que no haya de revertir a la Administración. De acuerdo con la normativa, la indemnización se cuantifica en función de la amortización acumulada de los mismos, es decir, del reflejo contable de la depreciación económica que han experimentado dichos bienes. Este concepto se contempla dentro de la indemnización por daños y perjuicios, aunque, atendiendo a su naturaleza económica, lo hemos incluido dentro de la inversión.

Subvenciones de capital. 227 millones

En relación con las subvenciones de capital, se consideran los saldos que a 31 de diciembre de 1999 no han sido traspasados a la cuenta de resultados.

En el cuadro siguiente se refleja el resumen de los importes anteriores, teniendo en cuenta que se ha considerado dentro del coste de producción/precio de adquisición el importe de la actualización de balances.

(3) Pág. 25 del estudio "Experiències Prèvies de Rescat a Europa i Viabilitat d'Aquest a Catalunya" de Daniel Sierra de la Figuera. Director del Institut d'Estudis Territorials y Catedrático de la Universitat Pompeu Fabra.

Inversión neta (en millones)	
Magnitud	Importe 31-XII-1999
Inversión en autopista	48.957 (*)
Inv. en autopista en curso	50
Amortz. Acumulada	(2.475)
Fondo de Reversión	(3.872)
Total Inversión en autopista	42.660
Amortz. Inversión no revertible	459
Subv. Capital	(227)
Total inversión neta	42.892

(\*) Incluidos los 22.300 millones de las revalorizaciones legales de balances

### b) Daños y perjuicios

En nuestra opinión, este concepto de “daños y perjuicios” debería hacer referencia al menos a los siguientes conceptos:

- Los beneficios dejados de percibir por la concesionaria o lucro cesante.
- El valor de las obras e instalaciones que no haya de revertir a la Administración (ya contemplado en el apartado anterior).
- La indemnización a pagar por un hipotético despido de los trabajadores de la concesionaria por cese de la actividad.

#### Beneficios dejados de percibir o lucro cesante

De acuerdo con la normativa, se considera lucro cesante “los beneficios dejados de percibir atendiendo a los resultados de la explotación del último quinquenio”.

De la definición anterior pueden derivarse diversas hipótesis, entre las que contemplamos las siguientes:

*Hipótesis 1.* De una interpretación literal del precepto anterior:

1.1. La indemnización se corresponde exclusivamente con la suma de los beneficios de los cinco últimos años.

1.2. Se toman a pesetas constantes de 1999 los beneficios totales obtenidos por Audenasa en el periodo de 1995 a 1999 y se proyectan al futuro.

1.3. Se consideran a pesetas constantes de 1999 sólo los beneficios de actividades ordinarias,

eliminando los resultados extraordinarios y proyectándose al futuro.

1.4. Idem al caso anterior, pero con los resultados de explotación, es decir, eliminando los resultados financieros y los extraordinarios.

En los supuestos 2, 3 y 4, si bien la norma no dice nada al respecto, estimamos que los cálculos deben efectuarse en función de la media aritmética<sup>(4)</sup>, la cual se proyecta a un periodo de 30 años, plazo pendiente de concesión, y se capitaliza a una tasa del 6,50 y del 4,25 por ciento.

*Hipótesis 2.* De acuerdo con un estudio presentado en un seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo sobre el “Coste rescate de las autopistas de peaje”<sup>(5)</sup>, se interpreta ese concepto como los dividendos netos futuros que previsiblemente percibirán los accionistas. Dos subhipótesis:

2.1. Se considera la media actualizada de dividendos reales de Audenasa del periodo de 1997 a 1999 –en 1995 y 1996 no hubo entrega de dividendos– y se proyecta al futuro en las mismas condiciones que en la hipótesis anterior.

2.2. Se toma los datos de dividendos actualizados de acuerdo con las previsiones del Plan Económico-Financiero de la empresa Audenasa. Este criterio se adopta igualmente por el informe remitido por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, si bien éste actualiza a una tasa del 4,25 por ciento, coincidente con el tipo de interés legal del dinero.

La tasa de capitalización del 6,5 por ciento que aplicamos se ha determinado teniendo en cuenta los siguientes tres factores:

- La tasa de mercado sin riesgo. De acuerdo con nuestras informaciones, en la actualidad, ésta se sitúa en un entorno del 4,50 por ciento.
- Ese valor se incrementa con un porcentaje de riesgo general y de acciones no cotizadas en bolsa del 50 por ciento.
- Finalmente, se introduce un factor corrector derivado del riesgo sistemático de un conjunto de empresas calculado en el periodo de 1990 a 1996 y que para una empresa de autopistas –en concreto, AUMAR<sup>(6)</sup>– se cuantificó en el 0,9.

(4) Fórmula enunciada igualmente por Daniel Sierra de la Figuera, *op. cit.*, pág. 32.

(5) “Coste de rescate de las Autopistas de peaje” de Joaquín Prior Perna, Director General de EUROPISTAS, CESA, EUROVIAS, CE SA, y AUTEMA, SA y consejero delegado de AUTOPISTA DEL SOL, CESA.

(6) Publicado por el profesor D. Pablo Fernández dentro del libro “Valoración de Empresas” Ed. Gestión 2000.

La tasa del 4,25 por ciento coincide con el coste legal del dinero y corresponde con el porcentaje aplicado por el Gobierno de Navarra.

La aplicación de estas hipótesis nos ofrece los siguientes resultados:

Resultados AUDENASA  
(en millones y en pesetas de 1999)

Ejercicio	Beneficio	Beneficio ordinario	Beneficio explotación	Dividendos
1995	29,4	13,8	1.253	-
1996	60,2	51,2	703	-
1997	552,7	452,7	1.164	170,5
1998	607,4	500,9	1.178	217
1999	2.599	1.716	1.711	2.339

Lucro Cesante

Hipótesis	Valor	Lucro cesante 6,5%	Lucro cesante 4,25%
1.1. Suma de beneficios de los cinco años	3.849 millones	3.849 millones	3.849 millones
1.2. Media proyectada de beneficios	770 millones/año	10.055 millones	12.920 millones
1.3. Media proyectada de beneficio ordinario	547 millones/año	7.143 millones	9.178 millones
1.4. Media proyectada beneficio explotación	1.202 millones/año	15.697 millones	20.168 millones
2.1. Media proyectada de dividendos reales	909 millones/año	11.870 millones	15.252 millones
2.2. Dividendos según PEF	192.598 millones	62.401 millones	88.598 millones

Las hipótesis 1.2, 1.3 y 1.4 son, en nuestra opinión, las que se ajustan estrictamente a lo que indica la legislación vigente y son las que debería adoptar la Administración como punto de partida para negociar el proceso de rescate.

Ahora bien, entendemos que la hipótesis 2.2. es reflejo de un pacto entre los propietarios de la empresa –materializado en el Plan Económico-Financiero aprobado expresamente por el Gobierno de Navarra– y por tanto, se considera para determinar el cálculo del rescate.

Respecto a la tasa de actualización, la que más se ajusta a las actuales condiciones de mercado es la del 6,50 por ciento; no obstante, consideramos que la de 4,25 por ciento puede servir también de referencia, dado que es el interés legal del dinero.

Indemnización por despido de los trabajadores de Audenasa

Situándonos en un escenario que contemple que la Administración rescata la autopista y no se

hace cargo de los trabajadores, la indemnización por despido debería correr, en nuestra opinión, a cargo de la propia Administración dentro del concepto de indemnización por daños y perjuicios.

Así, tenemos en cuenta las siguientes hipótesis (datos 1999):

- Plantilla media: 114 trabajadores
- Salario medio: 4.160.000 millones/año
- Antigüedad media: 15 años
- Indemnización despido: Dos supuestos:

a) Consideración del despido como improcedente: 45 días por año trabajado con un máximo de 42 mensualidades.

b) Expediente de regulación de empleo por cese de actividad: 20 días, hasta un máximo de 12 mensualidades.

En el caso primero –a)– y de acuerdo con esa antigüedad media, las mensualidades a satisfacer son de 22. En el segundo, su número asciende a 10.

En el cuadro siguiente se refleja el importe (en millones) considerando las dos situaciones descritas anteriormente

Indemnización por despido (en millones)

Despido	Importe
Improcedente	877
Regulación de empleo	390

Esta indemnización sólo debe contemplarse en el supuesto de que la Administración no asuma al personal de la empresa concesionaria, una vez efectuado el rescate correspondiente y proceda a su despido.

#### Devolución de Fianza/Aval

De acuerdo con la información obtenida, la empresa Audenasa tiene afianzadas las obligaciones derivadas del contrato de concesión mediante un aval de 401 millones de pesetas.

En consecuencia no se derivarían repercusiones monetarias para la Hacienda Foral en el ejercicio del rescate como resultado de la cancelación del aval.

En conclusión, el **Valor de Rescate de la autopista A-15** se determinaría dentro de los siguientes parámetros:

Concepto	Importe rescate A-15 Tasa del 6,50 %	Importe rescate A-15 Tasa del 4,25 %
Inversión neta	42.892	42.892
Lucro cesante	7.143 a 62.401	9.178 a 88.598
Indemnización por despido (1)	390 a 877	390 a 877
Total valor rescate	50.425 a 106.170	52.460 a 132.367

1) Sólo en el caso de que el rescate provoque el despido del personal de Audenasa.

El valor anterior aplicado por kilómetro, nos daría un importe entre 446 a 940 millones/Km –tasa del 6,5 por ciento – o de 464 a 1.171 millones/Km –tasa del 4,25 por ciento–.

#### 2. VALOR DE OPCION DE COMPRA (AÑO 2015)

La estipulación 5ª-2 del acuerdo de diciembre de 1997 firmado entre el Gobierno de Navarra, Enausa y Audenasa –y plenamente vigente según indica el reciente acuerdo de febrero de 2000– señala: “El Gobierno de Navarra se compromete a adquirir en el mes de enero del año 2015, por el procedimiento que considere más oportuno, el total de las acciones de ENAUSA en AUDENASA por un valor igual al de su nominal más la parte correspondiente de las reservas distribuibles, siempre que antes del mes de diciembre del año 2013 ENAUSA haya comunicado de forma fehaciente al Gobierno de Navarra su voluntad de vender su participación en el capital de AUDENASA”

Partiendo de la estipulación anterior, y considerando que se dan las condiciones y circunstancias señaladas, determinamos el Coste de Adquisición del 50 por ciento del capital social de Audenasa.

Para ello, se calcula el valor anterior, atendiendo a las previsiones del Plan Económico-Financiero de Audenasa:

- Número de acciones de Enausa: 13.860.867
- Nominal : 1000 pts/acción
- Reservas distribuibles a 31-XII-2014: 50% 4.952 millones

Esta operación tendría un coste –a valor del año 2014– de 16.337 millones, que a valor actual representan:

Tasa de capitalización	Valor opción de compra
6,50 %	6.352 millones
4,25 %	8.750 millones

#### 3. VALOR DE RESCATE (AÑO 2029)

De acuerdo con la normativa, el 30 de junio de 2029 concluye el plazo de vigencia de la concesión, por lo que está revertirá gratuitamente al Gobierno de Navarra.

Dentro de esta hipótesis podría contemplarse incrementar la cuantía de la bonificación del peaje

o "peaje sombra" cuyo máximo valor sería la gratuidad total de la autopista. Esta gratuidad, de acuerdo con el Gobierno de Navarra, alcanzaría un coste aproximado de 285.126 millones, coincidente con el valor deflactado de los ingresos por peaje previstos en el Plan Económico-Financiero de Audenasa para los 30 años.

#### 4. OTROS DESEMBOLSOS FUTUROS Y CONSIDERACIONES

Con independencia de la fórmula de cuantificación del rescate o del valor de compra, y partiendo de que en el año 2000, la autopista fuera gestionada directamente por el Gobierno de Navarra, se producirían un conjunto de gastos y de no gastos originados en el cambio en la fórmula de la prestación del servicio. Por tanto, en este apartado se incluyen:

- a) Costes futuros soportados por la Administración, como consecuencia del rescate.
- b) Ahorros derivados del mismo proceso.
- c) Situación financiera de Audenasa si se decide ejercer el rescate en estos momentos
- d) Pago a antiguos propietarios de Audenasa
- e) Coste del tipo de cambio del endeudamiento en moneda extranjera

##### a) Costes futuros

*Mantenimiento.* El Gobierno de Navarra soportará el coste de mantenimiento y conservación ordinario y extraordinario de la autopista desde el momento del rescate. De acuerdo con los datos barajados, podemos situar este importe en torno a los 5 millones/Km/año. Este importe por los 113 Km supone un total de 565 millones/año.

Por tanto, los 30 años en que se anticipa el mantenimiento de la A-15 a cargo del Gobierno de Navarra suponen un gasto total de 16.950 millones de pesetas, que a valor actualizado representan un total de 7.378 millones –6,50 por ciento– o de 9.480 millones –tasa del 4,25 por ciento–.

*Inversiones adicionales.* En este concepto contemplábamos el coste de las obras e instalaciones adicionales que tendría que soportar el Gobierno de Navarra como consecuencia de la consideración de la A-15 como una vía de acceso gratuito así como las que pudieran surgir de la propia demanda adicional inducida de tráfico. Solicitada información al respecto al Gobierno de Navarra, éste no nos ha remitido dato alguno.

No obstante, de acuerdo con el Plan de Audenasa, las previsiones de inversión neta a realizar

hasta el ejercicio de 2029 se sitúan en torno a los 6.800 millones. Cifra que serviría como un importe mínimo de aproximación.

En el supuesto de rescate de la concesión o compra de la empresa, y que la Administración Foral prestara el servicio sin la modalidad de empresa mercantil y en función de la cuantía de la tarifa de peaje a satisfacer por los ciudadanos, se obtendría una merma máxima de recaudación por los siguientes conceptos:

- IVA del peaje. Partiendo de la hipótesis de total liberalización de la autopista, el Gobierno de Navarra dejaría de percibir el IVA que grava las tarifas del peaje, que en la actualidad se sitúa en un 6 por ciento para vehículos ligeros y en un 16 por ciento para pesados. De acuerdo con la información proporcionada por el Departamento de Hacienda, se puede estimar una merma en la recaudación de 18.684 millones de pesetas actualizadas para los 30 años.

- Impuesto de Sociedades. De acuerdo con las previsiones de resultados de la empresa Audenasa contempladas en su Plan, la empresa, a partir del año 2003, empezará a pagar el Impuesto de Sociedades. La merma en la recaudación del Impuesto supondría al Gobierno de Navarra, un total de 77.314 millones en el periodo anticipado, que actualizadas representan 21.017 millones – al 6,50 por ciento– o de 32.096 millones –al 4,25 por ciento–.

- Dividendos dejados de percibir. El Gobierno dejaría de percibir los correspondientes dividendos que aporta la empresa y que de acuerdo con el Plan de la misma supondrían un total actualizado de 31.201 millones –6,50 por ciento– o 44.299 millones –al 4,25 por ciento– en los 30 años pendientes.

##### b) Ahorros

Dentro de este concepto incluimos:

*Bonificación Tafalla.* Durante los años 2000 y 2001, el Gobierno aportará aproximadamente 340 millones por la gratuidad en el peaje del tramo entre de Tafalla-Norte y Tafalla-Sur. Esta aportación, según el acuerdo de diciembre de 1997, estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2001.

*Bonificación rebajas de peaje.* Bonificación aportada por el Gobierno como resultado de la política comercial de descuentos a los usuarios de la autopista en posesión de la tarjeta. En las actuales condiciones, se puede hablar en torno a unos 600 millones de pesetas anuales. Ello implica que en 30 años, el Gobierno no abonaría un total de 18.000 millones de pesetas, que a valor actual supone 7.835 millones –6,50 por ciento– o 10.067 millones –4,25 por ciento–.

### c) Situación financiera de Audenasa si se ejerce el rescate

En el supuesto de que se decidiera ejercer el rescate de la concesión sobre la A-15, el Gobierno de Navarra debería asumir su condición de socio de la citada empresa en el porcentaje de participación del capital –50 por ciento–.

A 31 de diciembre de 1999, el Balance es el siguiente:

Activo	Importe	Neto-pasivo	Importe
Inmovilizado	46.859	Fondos propios	31.070
Gastos a distr. varios ejercicios	1.234	Ingr. a distribuir varios ejercicios	227
Activo circulante	3.716	Provisiones para riesgos y gastos	3.759
		Acreedores a largo plazo	16.159
		Acreedores a corto plazo	594
<b>Total Activo</b>	<b>51.809</b>	<b>Total Pasivo</b>	<b>51.809</b>

Esta situación patrimonial debería completarse posteriormente con los recursos obtenidos por el rescate. Así, de acuerdo con nuestros datos, el rescate supondría una inyección financiera entre 50.000 y 132.000 millones que cubrirían sobradamente las deudas de la empresa y dejaría un remanente de 37.000 a 119.000 millones, de los que al Gobierno de Navarra le correspondería el 50 por ciento, es decir, entre 19.000 y 60.000 millones.

Importe que reduciría considerablemente el coste neto del rescate, situándolo alrededor de 31.000 a 72.000 millones.

### d) Acreedores antiguos accionistas Audenasa.

Con independencia de la opción adoptada por los organismos públicos en relación con la forma de prestación del servicio público, el Gobierno de Navarra debe abonar en el año 2014 a los anteriores propietarios de Audenasa la cifra de 2.505 millones.

### e) Coste del tipo de cambio del endeudamiento en moneda extranjera

En el art. 4.2 de la Ley 21/1978, de 8 de mayo, sobre concesión de aval del Estado a la construcción de la Autopista de Navarra se establece que “En el momento de la reversión de la autopista a la Diputación Foral de Navarra, el Estado repercutirá a la misma los resultados de la asunción de los riesgos de cambio”.

Sin entrar a analizar el contenido y la validez del párrafo citado, y de acuerdo con la información proporcionada por la empresa Audenasa,

entre 1979 y 1999, el coste que ha supuesto al Estado el seguro de cambio asciende a 15.041 millones, cantidad que debería ser soportada al 50 por ciento por cada una de las Administraciones propietarias de la empresa. En consecuencia, al Gobierno de Navarra le corresponde un coste de 7.521 millones.

Conviene indicar igualmente que, de acuerdo con esas mismas estimaciones, hasta el año 2006, el Estado deberá soportar dicho coste, es decir, hasta que se cancela la deuda garantizada. De ese importe, un 50 por ciento igualmente debería repercutir en la Administración Foral.

### TRAMO NAVARRO DE LA A-68

De acuerdo con lo manifestado en párrafos anteriores, la competencia para ejercer el derecho de rescate corresponde a la Administración concedente de la autopista, es decir, a la Administración General del Estado.

No obstante y al objeto de cuantificar aproximadamente un hipotético rescate del tramo navarro –38,8 Km– de la A-68, se ha utilizado los siguientes criterios:

a) Aplicando la ratio de coste por kilómetro obtenido para el rescate de la A-15, el coste de rescate del tramo navarro se situaría entre los 17.300 y los 36.472 millones de pesetas –para una tasa del 6,5 por ciento– o de 18.000 y los 45.400 millones –tasa del 4,25 por ciento–.

b) Partiendo de las cuentas anuales de la concesionaria de la A-68 en el periodo de 1994 a 1998 (siendo éste el último ejercicio que disponemos), obtenemos un valor de rescate mediante la determinación de la inversión neta en la autopista y el lucro cesante. Posteriormente, de este valor deduciremos el coste por kilómetro y lo aplicaremos al tramo navarro, partiendo de la hipótesis que todos los kilómetros tiene el mismo coste y aportan el mismo beneficio.

Inversión neta (en millones)	
Magnitud	Importe a 31-XII-1998
Inversión en autopista	187.254 (*)
Amortz. Acumulada	(815)
Fondo de Reversión	(21.572)
Total Inversión en autopista	164.867.
Amortz. Inversión no revertible	544
<b>Total Inversión Neta</b>	<b>165.411</b>

(\*) Incluidos 125.615 millones de las revalorizaciones legales de balances

Resultados A-68  
(en millones y en pesetas de 1998)

Ejercicio	Beneficio	Beneficio ordinario	Beneficio explotación
1994	1.988	3.215	8.854
1995	2.385	3.657	9.315
1996	3.052	4.534	9.070
1997	1.352	1.443	5.709
1998	102	172	4.641

Lucro Cesante

Hipótesis	Valor	Lucro cesante 6,5%	Lucro cesante 4,25%
Media proyectada de beneficios	1.776 millones/año	22.333 millones	28.205 millones
Media proyectada de beneficio ordinario	2.604 millones/año	32.745 millones	41.355 millones
Media proyectada beneficio explotación	7.518 millones/año	94.538 millones	119.395 millones

En resumen y con las limitaciones puestas de relieve, el coste de un rescate de la totalidad de la A-68 ascendería a:

Concepto	Importe rescate A-68 Tasa del 6,50 %	Importe rescate A-68 Tasa del 4,25 %
Inversión neta	165.411	165.411
Lucro cesante	22.333 a 94.538	28.205 a 119.395
Total valor rescate	187.744 a 259.949	193.616 a 284.806

Aplicando el importe anterior a los 295 Km de la vía, obtenemos un coste por KM de 646 a 965 millones.

En consecuencia, el tramo navarro –38,8 Km– tendría un hipotético coste de rescate de 24.700 a 37.400 millones.

**APÉNDICE 2. BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS SOBRE LA CONCESIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA A-15.**

En este apéndice se recoge los principales acontecimientos que han afectado a la autopista A-15 desde la vertiente del trabajo realizado por esta Cámara de Comptos.

a) Decreto Ley 7/1972, de 21 de julio, sobre construcción, conservación y explotación de la Autopista de Navarra. Este Decreto-Ley establece las normas básicas que han de regular el proceso de construcción, conservación y explotación de la autopista de Navarra, concediendo diversos beneficios y estímulos y regulando ciertos aspectos jurídicos-financieros que excedían el entonces ámbito competencial de la Comunidad Foral. Igualmente, al estar incluida la citada autopista dentro del III Plan de Desarrollo, se indicaba que se le aplicarían similares normas que al resto de vías concedidas por el Estado. Por último se indicaba que la autopista se realizaría en dos fases: la primera, enlazaría Tudela con Pamplona e Irurzun, y la segunda, Irurzun con el Norte de la Provincia.

Sólo se ejecutó la primera fase, ya que la segunda –la hoy llamada autovía de Leizarán– fue construida directamente y en fechas posteriores por el Gobierno de Navarra y su régimen es de autovía de uso gratuito.

b) El Boletín Oficial de Navarra (en adelante, BON) de 13 de septiembre de 1972, publica el Concurso “para la construcción, conservación y explotación de la primera fase de la Autopista de Navarra”. Igualmente dicho Boletín recoge el Pliego de Bases que ha de regular el citado concurso.

c) En junio de 1973, la Diputación acordó (BON del 13 de junio de 1973) la adjudicación del anterior concurso a una de las dos propuestas presentada y avalada por las empresas y entidades “Banco Central, Banco Hispano-Americano, Dragados y Construcciones SA y Huarte y Compañía, SA”.

d) El 28 de julio de 1973 se constituye la compañía mercantil “Autopistas de Navarra, Sociedad Anónima (Audenasa)”.

e) El 10 de agosto de 1973 se eleva a Escritura Pública el contrato de concesión de la autopista. De su contenido, destacamos a nuestros efectos:

La adjudicación de la concesión será de 41 años, en concreto, hasta el 8 de junio de 2014.

La cifra de capital social debe representar al menos el 25 por ciento de las inversiones realizadas.

Se aprueba un Plan Económico-Financiero, que contempla las principales magnitudes económicas hasta la finalización de la concesión

La dotación al Fondo de Reversión se establece en función de los resultados positivos de la empresa

La sociedad disfruta, entre otros, de los siguientes beneficios fiscales: Bonificación del 95 por ciento de la Contribución Urbana, reducción del 95 por ciento del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos, exención durante el plazo de la concesión de la entonces Licencia Fiscal y exención del Impuesto de Sociedades en la parte de beneficio que no exceda del 10 por ciento del capital social.

Se establecen como fórmulas de extinción, entre otras, el mutuo acuerdo entre la Concesionaria y la Diputación –con las condiciones que se suscriban en el convenio correspondiente– y el rescate a través de una declaración unilateral de la Diputación en la forma y bajo el régimen de la normativa de contratación vigente y habiendo transcurrido un mínimo de 15 años.

f) El 31 de enero de 1984, el Parlamento de Navarra aprueba el Convenio para el saneamiento económico de la Autopista de Navarra entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Navarra. Ambas Administraciones se comprometen básicamente a adquirir directa o indirectamente el 50 por ciento de las acciones de Audenasa así como a realizar aportaciones financieras por un importe conjunto de 1.200 millones hasta lograr el saneamiento de la estructura económico-patrimonial de la sociedad.

g) El 6 de abril de 1984, se firma un Convenio entre la Diputación Foral y el Ministerio de Economía y Hacienda para la compra de acciones a los antiguos accionistas de Audenasa. Así se fija que el importe total de las mismas asciende a 5.010 millones, satisfechos al 50 por ciento por cada una de las Administraciones y que su pago, sin interés alguno, se realizará en pesetas corrientes dentro del año 2014.

h) De acuerdo con el convenio anterior, en el Balance del Gobierno de Navarra y dentro de la masa de “acreedores a largo plazo” se recoge la deuda de 2.505 millones a pagar en el ejercicio 2014. Su detalle (en millones) es el siguiente:

Acreedores largo plazo	Importe
Caja Postal	564
Dragados y Construcciones	564
Banco Central Hispano	1.127
CAN-CAMP	252
<b>Total</b>	<b>2.505</b>

i) 1ª modificación del contrato de concesión: El 19 de mayo de 1987, se firma un Convenio entre el Gobierno de Navarra y la empresa Audenasa por el que se modifica el contrato de concesión de la gestión de la A-15. Del mismo destacamos:

Se deja sin efecto la obligación contractual de la empresa concesionaria de construir el Ramal Oeste del anillo exterior de Pamplona, el cual será realizado directamente por el Gobierno de Navarra.

Dicho ramal, una vez construido, se incorporará libre de peaje a la concesión, si bien los gastos de conservación y explotación de los mismos se repercutirán en los peajes correspondientes.

Se construirá el enlace Tafalla Norte, y se fija la cuantía del peaje entre los enlaces Tafalla Norte y Tafalla Sur.

j) Circunvalación de Tafalla. Acuerdo del 6 de marzo de 1990 entre la empresa ENAUSA y el Gobierno de Navarra, por el que:

El tramo de la autopista Tafalla Norte y Tafalla Sur se convierte en la circunvalación de esta población.

Este tramo se mantiene sujeto a peaje, pero el mismo no lo abonará el usuario sino el Gobierno de Navarra

Cuando el tráfico en dicho tramo alcance una intensidad media diaria de 10.000 vehículos, el Gobierno de Navarra se compromete a la construcción en el plazo de 18 meses de una nueva circunvalación de Tafalla libre de peaje.

k) 2ª modificación del contrato de concesión. Acuerdo de 10 de diciembre de 1997 entre el Gobierno de Navarra, Enausa y Audenasa por el que se modifica el contrato de concesión, fundamentalmente en los siguientes aspectos:

Rebajas de las tarifas de peaje, de un 25 por ciento para vehículos ligeros y 30 por ciento para pesados.

Descuentos para usuarios que utilicen de forma habitual la tarjeta de la autopista.

Las nuevas tarifas se actualizarán de acuerdo con el 95 por ciento del IPC.

Ampliación del plazo de la concesión hasta el 30 de junio de 2029, es decir, 15 años más de plazo.

La compensación por el peaje de Tafalla Norte-Tafalla Sur finalizará el 31 de diciembre de 2001.

Compromiso de Audenasa de efectuar inversiones en mejoras por importe de 1.200 millones en el trienio 1998-2000.

Se aprueba un nuevo Plan Económico-Financiero.

El Gobierno de Navarra se compromete a adquirir en el mes de enero de 2015 el total de las acciones de Enausa en Audenasa por un valor igual al de su nominal más la parte correspondiente de las reservas distribuibles, siempre que antes de diciembre de 2013 Enausa lo haya comunicado de forma fehaciente al Gobierno de Navarra.

l) Convenio de 26 de mayo de 1999 entre el Gobierno de Navarra y Audenasa para la aplicación de nuevos descuentos en los peajes de la A-15. Mediante este convenio se establece fundamentalmente unos significativos descuentos para los usuarios de la autopista poseedores de la tarjeta correspondiente; así los vehículos ligeros tienen un descuento del 100 por ciento en los viajes de retorno siempre que se efectúen antes de las 72 horas; para vehículos pesados, sus descuentos se sitúan entre el 25 y el 75 por ciento. El Gobierno de Navarra se compromete a compensar a Audenasa con carácter anual de la diferencia existente entre la recaudación teórica y la real.

m) 3ª modificación del contrato de concesión. Acuerdo de 28 de febrero de 2000 entre el Gobierno de Navarra, Enausa y Audenasa por el que se modifica el contrato de concesión, fundamentalmente en:

Una nueva política de rebaja importante de las tarifas de peaje, tanto para vehículos ligeros como pesados, destacando en éste último caso además que no hace falta el uso de la tarjeta de usuario.

El Gobierno de Navarra compensará anualmente a Audenasa por una cantidad igual a la diferencia entre la recaudación teórica y la real.

Se aprueba un nuevo Plan Económico-financiero teniendo en cuenta además los nuevos criterios contables sobre las dotaciones del Fondo de Reversión y los gastos financieros establecidos en la nueva adaptación del Plan General de Contabilidad aplicable a las empresas concesionarias de autopistas.

Además de los aspectos anteriores, destacamos por su incidencia en nuestro trabajo, los siguientes:

- En los años de 1979, 1981 y 1983, la empresa Audenasa procede, de acuerdo con la normativa legal, a actualizar los valores de su inmovilizado.

- El ejercicio de 1995 es el primero que se cierra con beneficios.

- En 1997 se acuerda una reducción del IVA aplicable a las tarifas de peaje para vehículos ligeros, pasando del 16 al 7 por ciento.