



A LA MESA DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

Adolfo Araiz Flamarique, parlamentario adscrito al Grupo Parlamentario de **EH BILDU NAFARROA**, al amparo de establecido en el artículo 204 del Reglamento del Parlamento de Navarra y en los artículos 2.2, 8.c -en relación con el artículo 5- y 9.2 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra, presenta para su tramitación en la Mesa del día 19 de abril de 2021 y **posterior debate en Pleno** el presente escrito por el que se solicita a la Cámara de Comptos la emisión de un informe de fiscalización con base a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Mediante Orden Foral 41E/2020, de 31 de diciembre, de la Consejera de Economía y Hacienda, se 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. Esta disposición ordenaba abonar a AUDENASA el importe de 1.207.168,40 euros cuando la factura presentada por la empresa para su pago ascendía a 6.284.728,28 euros. El motivo de la diferencia vino originado por un reparo suspensivo interpuesto por el Director General de Intervención y Contabilidad el 28 de diciembre de 2020, que no aceptaba la factura propuesta y la reducía a la mencionada cuantía de 1.207.168,40 euros, después de aplicar la fórmula de la manera que estimó adecuada, ya que no estaba motivado, ni lógica ni jurídicamente el criterio mantenido desde el origen del convenio con Audenasa hasta la actualidad. El órgano gestor aceptó el reparo de la Intervención General, siendo asumido en el contenido de dicha Orden Foral 41E/2020.

Frente a la mencionada orden foral el 4 de febrero de 2021, D. Víctor Torres Ruiz, en representación AUDENASA, interpuso recurso de alzada basando sus argumentaciones en discrepar del informe de reparo suspensivo formulado por el Interventor General, aludiendo también a la cláusula 7ª del contrato de concesión que salvaguarda el equilibrio financiero del contrato cuando las medidas de descuento o la fórmula contenida en dicho contrato perjudicarían a la concesionaria. Con fecha 10 de febrero de 2021 tanto la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, como la Delegada de Gobierno en Audenasa emitieron sendos informes por los que se proponía al Gobierno la estimación del recurso de alzada.

Nuevamente, la Intervención General del Gobierno de Navarra, con fecha 19 de febrero de 2021 emitió un Informe de Fiscalización en el que volvió a formular reparo suspensivo contra la propuesta de acuerdo del Gobierno para la admisión del recurso de alzada ya que “la continuación de la gestión administrativa del expediente podrá causar quebrantos económicos a la Hacienda Pública de Navarra”. Ante este informe, tanto la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, como la Delegada de Gobierno en Audenasa emitieron sendos informes en el que muestran su disconformidad jurídica y técnica con los argumentos expuestos en ese informe de fiscalización del Interventor general.

La Consejera de Economía y Hacienda en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 102, en su número 2 letra b), de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra -el cual señala que cuando subsista la discrepancia entre la Intervención General y el órgano gestor, éste remitirá el expediente al Departamento de Economía y Hacienda, que someterá el mismo al Gobierno de Navarra para que adopte la resolución definitiva- procedió a elevar al Gobierno de Navarra la discrepancia suscitada entre la Intervención General y el Departamento de Economía y Hacienda a fin de que el Gobierno de Navarra adoptara el acuerdo que estimara procedente.

Mediante acuerdo de 24 de febrero de 2021 el Gobierno acordó:

“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.”

Consecuencia de este acuerdo y resolviendo el recurso de alzada interpuesto por Audenasa contra la mencionada Orden Foral 41E/2020, de 31 de diciembre, de la Consejera de Economía y Hacienda, en la misma sesión de 24 de febrero el Gobierno acordó:

“Estimar el recurso de alzada interpuesto por don Víctor Torres Ruiz, en su condición de Director General y en 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”

De esta forma el Gobierno procedió a abonar la totalidad de lo reclamado por AUDENASA desde un inicio, a pesar de que la Consejera de Economía y Hacienda había, inicialmente, aceptado el contenido del reparo formulado por el Interventor General del Gobierno, dictando el 31 de diciembre de 2020 la Orden Foral 41E/220.

En Junio de 2013 la Cámara de Comptos emitió un informe de fiscalización sobre “Audenasa-Política comercial (2003-2012).

En dicho informe en el apartado II.2 “Consideraciones jurídicas generales sobre el peaje, fijación de tarifas y descuentos”, se precisan, con carácter previo distintos conceptos, entre ellos el de “Descuentos”, indicándose:

Descuentos. La concesionaria podrá aplicar descuentos o bonificaciones sobre las tarifas y precios. Estos descuentos se establecerán mediante criterios que no sean contrarios a los principios de igualdad, universalidad y no discriminación. Ahora bien, conviene distinguir dos situaciones:

*a) Si la modificación se realiza a iniciativa de la administración concedente - en aplicación de su potestad tarifaria- justificándose en razones de interés público, bien mediante la reducción de la tarifa base o bien mediante variación de la fórmula de revisión, **el concesionario tendrá derecho a una compensación económica***

siempre que se altere con ello el equilibrio económico-financiero de la concesión.

b) Cuando estos descuentos sobre precios están determinados unilateralmente por el concesionario dentro del margen de la explotación de la infraestructura, de su política comercial y en función de diversos criterios, no generarán ningún tipo de derecho de compensación por la administración a favor de la misma. La administración se limitará a aprobar dichos descuentos.

En definitiva, la existencia o no de derecho a compensación por la modificación de las tarifas y precio que han de ser abonados por los usuarios de la autopista depende de si se realiza en uso de la potestad tarifaria y por iniciativa de la administración concedente –justificado en el interés público–, o en uso de la libertad de empresa, como decisión de la política comercial del concesionario. En el caso de la AP-15, los descuentos aplicados sobre las tarifas y sobre los precios se han justificado en el interés público, modificándose el contrato de concesión y reconociendo el Gobierno de Navarra el pago de una compensación a favor de la empresa concesionaria para financiar parcialmente esos descuentos. Por tanto, no puede hablarse en términos estrictos, al menos desde 1999, de la existencia de una política comercial propia de la empresa.

En el apartado II.3 “Política comercial de descuentos aplicados en la AP-15 y compensaciones a pagar por el Gobierno de Navarra”, se expone que en el Acuerdo de diciembre de 1997 por el que se amplió el plazo de concesión hasta el 30 de junio de 2029 se establecieron distintas reducciones de tarifas, se fijó una determinada política comercial de la empresa para los usuarios que utilizaran la tarjeta AP-15 mediante distintos descuentos, reseñándose que “No se contempla compensación económica del Gobierno por aplicación de estos descuentos”.

Fue en el Convenio de mayo de 1999 cuando se introdujo, por primera vez, una nueva política de descuentos en la que se contemplaba la compensación económica del Gobierno de Navarra.

Así se fijó que el Gobierno de Navarra compensaría 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 con un procedimiento de cálculo pactado al efecto, indicándose por la Cámara de Comptos en este informe que:

“En definitiva, con la aportación del Gobierno de Navarra se garantiza a la concesionaria unos ingresos anuales que coinciden con la recaudación teórica y que equivaldrían a actualizar los ingresos definidos para el año 1999 en el mismo

porcentaje que el aumento anual de las tarifas **corregido con un aumento del tráfico equivalente al 1.5 del aumento total del corredor Tafalla-Pamplona durante los cinco primeros años, aumentándose cada cinco años en cinco centésimas, hasta llegar al 1,65 en 2014.** Con estos ingresos garantizados se compensará en parte a la empresa por los menores ingresos de peaje derivado de los descuentos convenidos.

Es decir, los descuentos se financian parcialmente con la aportación del Gobierno; el resto, por la empresa concesionaria, la cual los financiará con los mayores ingresos de peaje generados por el aumento de tráfico inducido en la autopista por estas medidas.

Si en un futuro, la aplicación de este acuerdo afectase negativamente al plan económico-financiero de la concesionaria, el Gobierno de Navarra adoptará las medidas oportunas para mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión

Esta última cláusula en relación con el mantenimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión se mantuvo también en el Acuerdo de febrero de 2000.

Fue a partir del Convenio suscrito entre el Gobierno de Navarra y Audenasa el 27 de mayo de 2007 (por el que se modificaron determinadas cláusulas del Pliego de construcción, conservación y explotación de la primera fase de la Autopista de Navarra y determinadas estipulaciones contenidas en los Acuerdos de 15 de diciembre de 1997, 28 de febrero de 2000, 9 de octubre de 2000 y 19 de mayo de 2001, cuando el Gobierno acordó Acuerdo del Gobierno de 18 de junio de 2007), cuando se fija, definitivamente, el actual procedimiento del cálculo de la compensación que paga la Administración Foral a la empresa concesionaria por la política de descuentos comerciales.

De esta forma, por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 18 de junio de 2007, en apartado 5º, se dispuso que

“El apartado 1º punto 6.1 del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de febrero de 2000, modificado por Acuerdo de dicho Gobierno de 9 de octubre de 2000 quedará redactado de la siguiente manera:

“6.1. Como consecuencia de la aplicación acumulada de la política de descuentos recogida en el Convenio de 26 de mayo de 1999 y de la nueva política de descuentos recogida en esta Cláusula, que tiene carácter indefinido, el Gobierno de Navarra compensará a AUDENASA, mediante el abono a la misma de una cantidad anual igual a la diferencia existente entre la recaudación teórica esperada en cada periodo de liquidación y la recaudación real en dicho periodo, todo ello afectado por los correspondientes factores de actualización y según el procedimiento de cálculo que se recoge en los acuerdos firmados el día 28 de febrero de 2000 entre el Gobierno de Navarra, Empresa Nacional de Autopistas S.A. y Autopistas de Navarra S.A.”

También mediante este Acuerdo de 18 de junio de 2007, en su apartado 7º, se fijó que

“La fórmula reflejada en el Anexo I.5 y I.6 del Acuerdo para la modificación del contrato de concesión para la construcción, conservación y explotación de la primera fase de la Autopista de Navarra y adopción de otros compromisos relacionados con dicha modificación, firmado el 28 de febrero de 2000 entre el Gobierno de Navarra, ENAUSA y AUDENASA para el cálculo de la aportación económica anual para la compensación de descuentos en la autopista AP-15 a realizar por el Gobierno de Navarra quedará redactada de la siguiente forma: (...)

Para el año 2009 y sucesivos se aplicará la siguiente fórmula adecuando los factores a los datos de los años que corresponda:

$$RT_n = RT_{n-1} \times (1 + P_n/100) \times (1 + F2 \times C/100)$$

O con otra nomenclatura:

$$7^{\circ} \text{Recaudación teórica 2009} = [\text{Ingresos 2008} \times (1 + \text{Revisión Tarifa 2009})] \times [1 + (\text{Incremento del Tráfico Corredor} \times \text{Coeficiente Autopista})]$$

En este mismo punto 7º se establecía que

“C= 1,55 hasta el 31 de mayo de 2009, 1,60 desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de mayo de 2014; y el 1,65 desde el 1 de junio de 2014 hasta el final de la concesión”

Con posterioridad se han firmado distintos convenios con Audenasa pero, aunque se han referido, alguno de ellos, a la política comercial y a la compensación a abonar por el Gobierno de Navarra no han implicado modificaciones en la fórmula introducida en 2007.

El pasado día 31 de marzo de 2021 la Consejera de Economía y Hacienda compareció en el Parlamento para informar sobre la compensación a Audenasa por la política de descuentos en la AP-15, y las razones que llevaron al Gobierno a adoptar los acuerdo de 24 de febrero de 2021, por el que se resolvió la discrepancia entre la Intervención General y el Departamento de Economía y Hacienda sobre el abono de la reseñada factura a Audenasa y por el que se estimó el recurso de alzada interpuesto por esta mercantil contra su –tantas veces citada- Orden Foral 41E/2020, de 31 de diciembre.

En el curso de la misma la Consejera manifestó en reiteradas ocasiones que el cambio –para el año 2020- en la aplicación del valor del coeficiente de captación de tráfico “C” (reflejado en la fórmula reflejada en el Anexo I-5 y I-6 del Acuerdo para la modificación del contrato de concesión para la construcción, conservación y explotación de la segunda fase de la autopista de Navarra y adopción de otros compromisos relacionados con dicha modificación, firmado el 28 de febrero de 2000, para la compensación de descuentos en la autopista AP-15, y la modificación operada por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 18 de junio de 2007) se debía a la aplicación estricta de la mencionada fórmula y que así estaba recogido en los Convenios de aplicación.

Por el contrario, en ninguno de los múltiples Convenios suscritos con Audenasa, o del propio contrato de concesión se establece que en los supuestos de disminución, tanto drástica como no, del tráfico que discurre por la AP-15 el coeficiente de captación “C” de la fórmula acordada para la compensación de descuentos en la autopista AP-15, a partir del año 2014, debía de tomar el valor de “1” y no el de “1,65” tal como se fijó en el Convenio de 2007.

Tal es así, que en otros ejercicios, por ejemplo, los de 2009 a 2012, en los que el tráfico también disminuyó el citado coeficiente “C” nunca fue “1”, sino “1,60”, tal como se pactó que se aplicaría desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de mayo de 2014. De hecho entre el año 2011 al 2012 la compensación abonada por el Gobierno de Navarra pasó de 13.490.936 euros a 10.712.152 euros, es decir, disminuyó en 2.778.784 euros, un 20,59% menos, esta reducción estuvo ligada como dijo la Cámara de Comptos en su informe de 2013 “a un disminución del número de tránsitos en la autopista” como consecuencia de la crisis económica.

Por tanto, en el Acuerdo de 24 de febrero de 202, por el que se resuelve – aceptándolo- el recurso de alzada, sí que se ha producido una modificación de la aplicación de la fórmula, tal como pretendía AUDENASA, modificándose el criterio sostenido por el propio Gobierno en otras ocasiones en las que el tráfico también había disminuido de forma significativa (2012), todo ello sin haberse respetado el procedimiento legalmente establecido para la modificación del contenido de los distintos convenios suscritos con esta mercantil. Tampoco se procedió a la aplicación de la normativa general de contratos en lo referente a la facultad para

interpretar los contratos administrativos (lo cual hubiera comportado la necesidad de la instrucción de un expediente administrativo con audiencia del contratista, e incluso con la emisión de un dictamen del Consejo de Navarra si se hubiere formulado oposición por el contratista), ni mucho menos se ha considerado la aplicación de lo establecido en el apartado 5 del artículo 2 de la Ley Foral 7/2020, de 6 de abril por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del corononavirus (COVID-19), en relación con las concesiones administrativas y su equilibrio financiero.

Todas estas actuaciones del Gobierno de Navarra, realizando una modificación del contenido del coeficiente “C” de la fórmula pactada para el cálculo de las compensaciones a la concesionaria Audenasa por descuentos en la AP-15, han provocado que la Hacienda de Navarra tenga que hacer un sobrepago por importe de 5.077.559,88 euros.

Por todo lo anterior,

SOLICITA que el Pleno del Parlamento tras el correspondiente debate –a desarrollar según el procedimiento previsto en el artículo 90 y siguientes del Reglamento- acuerde pedir a la Cámara de Comptos la emisión de un **INFORME DE FISCALIZACIÓN FINANCIERO 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 don Víctor Torres Ruiz, en su condición de Director General y en 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”

Iruñea/Pamplona a 4 de junio de 2020

14/04/

X Adolfo Araiz Flamarique

Parlamentario