



En relación al informe de fiscalización emitido por el Interventor General respecto de la propuesta de Acuerdo de Gobierno de Navarra que estima 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 ordena 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, se emite el siguiente informe:

En cuanto a los ANTECEDENTES:

Desde esta Secretaría General Técnica no se ha tenido conocimiento de que en fecha 10 de diciembre de 2020 se trasladase a su fiscalización Acuerdo del Gobierno de Navarra (en todo caso se deberá entender que se trata de una propuesta de Acuerdo) por el que se modifica la fórmula para el cálculo de la compensación por la aplicación de la política de descuentos de la AP-15, por lo que no se puede contestar a dicha afirmación, ya que en ningún caso se manifestaron por escrito las referidas discrepancias a que alude el Interventor General ni se tuvo conocimiento de su fundamentación.

En el antecedente número 5 del informe de fiscalización se manifiesta por el Interventor General que con fecha 10/2/2021 la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda emite informe en el que se propone la estimación del recurso.

El Interventor General obvia que tuvo conocimiento, además del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, del informe de la Delegada del Gobierno en AUDENASA emitido en la misma fecha, en el que se realiza un riguroso análisis de las cuestiones técnicas, llegando a la misma conclusión de estimación del recurso.

Conviene recordar que la Delegada fue nombrada como tal por Acuerdo de Gobierno de Navarra de 23 de noviembre de 2011 y sus funciones aparecen recogidas en la cláusula sexta del contrato de construcción, conservación y explotación de la autopista, no en el Decreto Foral que aprueba los Estatutos del organismo autónomo Hacienda Foral de Navarra, como erróneamente se menciona del Interventor General, que parece cuestionar sus competencias.

Por último, de la redacción del antecedente número 6 contenida en el informe de fiscalización parece deducirse que el Interventor General recibió para su fiscalización el recurso de alzada el 18 de febrero, obviando que el 4 de febrero le fue comunicado el recurso de alzada interpuesto y que el 10 de febrero recibió todos los informes proponiendo la resolución estimatoria del recurso.

Sin ánimo de entrar en debates estériles, pues en nada afecta a la resolución del expediente, pero sin dejar de hacerlo constar, indicar que, a la vista de la peculiaridad del expediente, del fin de



plazo para cerrar las cuentas anuales tanto de AUDENASA como de CPEN, y de que los órganos que intervienen en el mismo radican todos en el mismo Departamento y, por tanto, dependen jerárquicamente de la misma Consejera, se procedió según las instrucciones emanadas por ésta.

En cuanto a las CONSIDERACIONES:

1.-Previa: El Interventor General manifiesta que el recurso se fundamenta en las discrepancias que manifiesta frente al reparo suspensivo formulado por el Interventor General respecto de la propuesta de Orden Foral. Sin embargo, el informe de reparo emitido por la Intervención General es un acto interno, por lo que no resulta admisible su interposición.

Cabe decir, sin ninguna duda, que el recurso no se interpone contra el informe del Interventor General sino, como se explica en el encabezamiento del propio recurso, sino contra la Orden Foral 41E/2020, de 31 de diciembre, de la Consejera de Economía y Hacienda. Por ello no procede traer a colación los artículos 112.1 y 116.c) de la Ley 39/2015 sobre actos de trámite.

Otra cosa muy distinta es que en dicha Orden Foral se haga referencia al motivo por el cual no se abona la factura presentada en su integridad (6.284.728,28 €) y se ordene el pago de 1.207.168,40 €, como sugería el Interventor General.

Pero, evidentemente, la Consejera de Economía y Hacienda ordena abonar 1.207.168,40 € al aceptar el criterio que el Interventor General manifiesta en su informe de reparo. El propio Interventor General en su informe (punto 4 de los ANTECEDENTES) manifiesta que *“el órgano gestor acepta el reparo de Intervención General y mediante Orden Foral 41E/2020, de 31 de diciembre, de la Consejera de Economía y Hacienda, se ordena 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, por el importe de 1.207.168,40 €”*.

Sin embargo, y ya que en la Orden Foral recurrida se motiva –como no puede ser de otra manera- por qué no se abona el total de la factura presentada por AUDENASA, la recurrente solicita el acceso al expediente completo, en el que se encuentra, entre otros documentos, el informe de reparo suspensivo del Interventor General que la impugnante considera “trae causa” del abono por distinto importe que el presentado.

Lo que se recurre es, evidentemente, la Orden Foral 41E/2020 y no uno de sus actos internos. Es decir, la Consejera de Economía y Hacienda, al dictar dicha Orden Foral, hace suyos los argumentos expuestos por el Interventor General en su informe de reparo y por eso no resulta de ninguna manera procedente activar el mecanismo previsto en el artículo 102.2.b) de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, como sostiene el Interventor General, puesto que no ha habido discrepancias con el Interventor General, sino que se han aceptado sus tesis.



2.- Manifiesta el Interventor General que la fórmula del convenio cuya aplicación se cuestiona fue aprobada en 1999 en el marco de un convenio celebrado entre el Gobierno de Navarra y AUDENASA, con lo que, cualquier modificación de la misma debe realizarse en el marco del mismo procedimiento. Por tanto, hasta la fecha no se ha aprobado Acuerdo de Gobierno alguno modificando la fórmula cuestionada.

Dicha afirmación resulta incuestionable e incluso podría ser abordable en un futuro, lo que no excluye que la aplicación de la mencionada fórmula pueda y deba realizarse cuando se dan supuestos no contemplados expresamente en ella (disminución y no incremento del tráfico) tal y como realiza el recurrente y acepta la Delegada del Gobierno en su informe de contestación al recurso, con los contundentes argumentos que se dan aquí por reproducidos y a los que ha tenido acceso el Interventor General en el informe de contestación al recurso.

3.- No procede la incardinación en lo previsto en el artículo 2.5 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 coronavirus, puesto que no lo ha solicitado así el concesionario y, además, excede del objeto de la Orden Foral recurrida y del propio recurso de alzada.

4.-El Interventor General concluye que la propuesta de Acuerdo de Gobierno de Navarra que estima el recurso interpuesto por AUDENASA adolece de vicios constitutivos de nulidad de pleno derecho, según lo dispuesto en el artículo 47.1, apartados b) y e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas.

El artículo 47.1.b) establece que serán nulos los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Y la letra e) del mismo precepto establece la nulidad de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

No se entiende muy bien esta afirmación, tal y como está formulada, pues la competencia para resolver el recurso de alzada evidentemente corresponde al Gobierno de Navarra, que lo será respecto de una Orden Foral dictada por uno de sus Consejeros (artículo 128 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector Público Institucional Foral) y el procedimiento resulta ser el establecido para ello, en el que constan todos los informes requeridos. Por ello, carece del más mínimo sustento jurídico hablar de nulidad de pleno derecho.



Cabría entender, aunque no se expresa así en la conclusión del informe de fiscalización, que la nulidad la reclama porque no se ha modificado la fórmula contenida en el convenio vía Acuerdo de Gobierno. Ya se ha explicado hasta la saciedad que no se ha modificado la fórmula de dicho convenio sino que se ha aplicado la misma de manera lógica, coherente, según el sentido de sus propios términos y atendiendo a los antecedentes, el espíritu y la finalidad inequívoca del contrato de concesión, cuando se alteran las condiciones que originaron su asunción y no se produce incremento de tráfico como menciona la referida fórmula.

Respecto al posible quebranto económico que se pudiera causar a la Hacienda Pública de Navarra, que alerta el Interventor General en su conclusión, cabe decir que no se aprecia el mismo bajo ningún punto de vista. Se estima que la aplicación de la fórmula es la correcta en casos de caída de tráfico y, por tanto, el importe a abonar resulta adecuado según lo solicitado por la recurrente. Es más, cabría pensar que, en caso de no estimarse el recurso, el quebranto pudiera ser quizás mayor, dados los argumentos expresados en el mismo por la recurrente y que, en instancias judiciales existiría un riesgo cierto de que pudieran ser estimados.

Por último, se considera conveniente resaltar las contradicciones del Interventor General en este tema: por un lado, afirma (en el punto 3 de los ANTECEDENTES) que se le presentó un de Acuerdo de Gobierno de Navarra para modificar la fórmula, precisamente para que C tomara el valor 1 y formuló discrepancias y, por otro, ahora aboga por la modificación la fórmula por la vía del Acuerdo de Gobierno de Navarra so pena de nulidad.

De la misma manera, las contradicciones resultan manifiestas en cuanto al valor que debe tener C cuando no estamos ante incrementos de tráfico (que es de lo que habla la fórmula). En el informe de reparo, en un párrafo llega a decir que "C se hace 0 cuando no hay incremento en el corredor" (y que ha originado que la recurrente solicite esa interpretación de manera subsidiaria en el petitum del recurso, lo que originaría –esto sí– un grave quebranto a la Hacienda Pública de Navarra, tal y como cuantifica la Delegada en su informe de contestación al recurso); en otro párrafo del informe señala que C=0 "supone una interpretación de todo contraria a la razón, amén de todavía más perjudicial para la Hacienda Foral"; y, en definitiva, defiende una aplicación de C=1,65 independientemente de que haya incrementos o decrementos de tráfico, equiparando el término "incremento" a "variación". Y no acepta, en ningún caso, que C=1, que resulta la aplicación más neutra de la fórmula, como se defiende por la Delegada en su informe de manera sobradamente argumentada.

Del principal motivo que originó el reparo suspensivo a la Orden Foral ahora recurrida, esto es la falta de motivación en el cambio de criterio de la aplicación de la fórmula, no queda ni rastro por lo que se entiende que dicha pretensión ha resultado satisfecha.



Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua

Departamento de Economía y Hacienda
Ekonomia eta Ogasun Departamentua

Secretaría General Técnica
Idazkaritza Tekniko Nagusia
Carlos III, 4-nivel 12 • Karlos III.a, 4-12 maila.
31002 PAMPLONA/IRUNA
Tel. 848 42 53 49
stecnich@navarra.es

Por todo lo expuesto, procede concluir que se manifiesta una total disconformidad con las conclusiones del informe de fiscalización emitido por el Interventor General el 19 de febrero de 2021, considerándose ajustado a Derecho 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 ordena 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.

Pamplona, 23 de febrero de 2021
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Firmado
digitalmente

José M^a Cebrián Jiménez