

RESOLUCIÓN de 23 de noviembre de 1999, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación al Informe de Fiscalización de las principales fuentes de financiación del grupo «Empresa Nacional de Autopistas, S. A.» (ENAUUSA).

INFORME

**RESOLUCION APROBADA POR LA COMISION MIXTA PARA LAS RELACIONES
CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACION AL INFORME DE FISCALIZACIÓN
DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACION DEL GRUPO «EMPRESA NACIONAL
DE AUTOPISTAS, S.A.» (ENAUUSA) (Núm. expte. CONGRESO: 251/000063,
Núm. expte. SENADO: 771/000062), EN SU SESION DEL DIA 23 DE NOVIEMBRE DE 1999**

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 23 de noviembre de 1999, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de Fiscalización de las principales fuentes de financiación del Grupo «Empresa Nacional de Autopistas, S.A.» (ENAUUSA):

ACUERDA

1. Instar al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para adecuar a la situación actual, los porcentajes de recursos mínimos procedentes del ahorro exterior que las Sociedades AUDASA y AUCALSA deben mantener, de acuerdo con la finalidad de garantía de los mismos.

2. Instar al Gobierno a que adopte cuantas medidas sean precisas para impedir que las obligaciones derivadas de la garantía o seguro del cambio de los préstamos concertados en el exterior en moneda extranjera no se asuman en relación a las operaciones de endeudamiento que se realicen con posterioridad al vencimiento del período máximo de financiación establecido en cada concesión.

3. Instar al Gobierno al cumplimiento de la Recomendación Segunda del Tribunal de Cuentas, referente a los créditos para diferencias de cambio.

4. Asumir plenamente las recomendaciones que se formulan en el Informe del Tribunal de Cuentas y, en especial, la importancia de hacer prevalecer los intereses generales por encima de los particulares con independencia de lo acertado de la gestión financiera llevada a cabo por el Grupo ENAUUSA.

5. Instar al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para adecuar la situación actual de los porcentajes legales para la financiación ajena procedente del exterior y los recursos obtenidos en el interior.

6. Compartir el criterio del Tribunal y de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado en el informe de 8 de febrero de 1994, respecto a la cláusula 46 del pliego de cláusulas generales, exigiendo el cumplimiento de las consecuencias que se derivan de la finalización del

período máximo de financiación, a partir de cuyo momento no podrán disfrutar las sociedades del grupo del actual beneficio financiero a cargo del Estado.

7. Instar al Gobierno al cumplimiento de los porcentajes de recursos de ahorro exterior en relación con el total de los recursos movilizados.

8. Instar a que la Administración adopte las medidas necesarias para que los beneficios fiscales y las obligaciones a asumir por el Estado, no se asuman en relación con las operaciones de endeudamiento (incluidas las de refinanciación) que se realicen con posterioridad al vencimiento del período máximo de financiación establecido para cada concesión.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de noviembre de 1999.—**Josep Sánchez i Llibre**, Presidente.—**José Acosta Cubero**, Secretario Primero.

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES
FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL GRUPO
«EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS, S.A.»
(ENAUUSA)**

EJERCICIO DE 1995

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1998, de 5 de abril de funcionamiento del Tribunal de cuentas, ha aprobado, en su sesión de 29 de julio de 1998, el Informe de Fiscalización de «Las principales fuentes de financiación del Grupo Empresa Nacional de Autopistas, S.A. (ENAUUSA). Ejercicio 1995, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

INDICE

A. INTRODUCCIÓN

- A.1. Iniciativa del procedimiento.
- A.2. Antecedentes, naturaleza y actividad de la sociedad.
- A.3. Objetivos, ámbito y limitaciones.
 - A.3.1. Objetivos y Ámbito.
 - A.3.2. Limitaciones a la fiscalización.

B. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- B.1. Resultados de la fiscalización financiera.
 - B.1.1. Bases de Presentación de las Cuentas fiscalizadas, Principios contables y Normas de valoración aplicadas.
 - B.1.1.1. Bases de presentación de las cuentas fiscalizadas.
 - B.1.1.2. Principios contables y normas de valoración aplicadas.
 - B.1.2. Análisis y evaluación del Sistema de Control Interno.
 - B.1.3. Representatividad de las Cuentas fiscalizadas.
- B.2. Cumplimiento de la legalidad.
- B.3. La gestión financiera.
 - B.3.1. La planificación financiera.
 - B.3.2. Análisis de las operaciones financieras de endeudamiento realizado en 1995.
 - B.3.2.1. Emisiones de Obligaciones en el Mercado Interior.
 - B.3.2.2. Contratos de permuta financiera realizados en el ejercicio.
 - B.3.2.3. Coste del endeudamiento financiero.
 - B.3.3. Gestión de la tesorería y de las inversiones financieras temporales.
- B.4. CONCLUSIONES.
 - B.4.1. Representatividad de las cuentas fiscalizadas.
 - B.4.2. Cumplimiento de la legalidad.
 - B.4.3. Evaluación del Sistema de gestión financiera.

C. RECOMENDACIONES

D. ANEXOS

- ANEXO I-Pág. 1. Balances de situación a 31-12-1995.
- ANEXO I-Pág. 2. Cuentas de Pérdidas y Ganancias del Grupo ENAUSA.
- ANEXO II. Cuentas objeto de la fiscalización en el Grupo ENAUSA.
- ANEXO III. Cumplimiento de la legalidad en la financiación de AUDASA.
- ANEXO IV. Cumplimiento de la legalidad en la financiación de AUCALSA.
- ANEXO V. Emisiones de empréstitos de AUDASA y AUCALSA en 1995.

A. INTRODUCCION

A.1. Iniciativa del procedimiento

La fiscalización de las principales fuentes de financiación de las Sociedades que componen el grupo ENAUSA en el ejercicio 1995 se lleva a cabo en virtud del acuerdo adoptado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión del día 28 de noviembre de 1996.

A.2. Antecedentes, naturaleza y actividad de la sociedad

La «Empresa Nacional de Autopistas, S. A.» (ENAUSA), se constituyó como Sociedad Anónima el 21 de marzo de 1984. Es una Sociedad Estatal de las previstas en el artículo 6.1.a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y su capital social es enteramente propiedad del Estado (Real Decreto 312/1984, de 25 de enero), correspondiendo su control a la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Su objeto social es la construcción, por si o por terceros, y la explotación de autopistas de peaje u otras vías, previa autorización del Gobierno, la promoción de Empresas y la participación en el capital de Sociedades que tengan similar objeto social.

El Grupo de Sociedades dependiente de ENAUSA está compuesto por las siguientes:

— «Autopistas del Atlántico, Concesionaria Española, S. A.» (AUDASA), cuyo capital pertenece en su totalidad a ENAUSA. Construye y explota la autopista de peaje El Ferrol-Frontera Portuguesa.

— «Autopista Concesionaria Astur-Leonesa, S. A.» (AUCALSA), cuyo capital pertenece en su totalidad a ENAUSA. Explota la autopista de peaje Campomanes-León.

— «Autoestradas de Galicia, Concesionaria de la Xunta de Galicia, S. A.» (AUTOESTRADAS), constituida en 1995 y perteneciente en su totalidad a ENAUSA.

— «Servicios de Autopistas y Autovías, S. A.» (SERAUSA), perteneciente en su totalidad a AUDASA.

— «Autopistas de Navarra, S. A.» (AUDENASA), cuyo capital pertenece en un 50 por ciento a ENAUSA y en el restante 50 por ciento a la Diputación Foral de Navarra. Explota la autopista de peaje Tudela-Irurzun.

— «Áreas de Servicios de Iruña, S. A.» (ASIRUSA), participada en un 60 por ciento por AUDENASA.

La actividad principal de ENAUSA es la dirección y coordinación de la gestión de sus Sociedades filiales y la implantación de las políticas comunes, así como la gestión de la deuda externa y de la tesorería de las Empresas del Grupo. La construcción y gestión de la explotación de las autopistas de peaje del grupo corresponde a cada una de las Sociedades concesionarias filiales no desarrollando ENAUSA ninguna actividad de explotación significativa.

Las magnitudes económico-financieras más representativas del Grupo de sociedades que encabeza ENAUSA eran a 31 de diciembre de 1995 las siguientes:

| | Millones de pesetas |
|--|---------------------|
| Inmovilizado | 276.807 |
| Fondos Propio | 98.510 |
| Recursos ajenos (Endeudamiento financiero) | 142.381 |
| Subvenciones de capital del Estado | 4.018 |
| Anticipos reintegrables del Estado..... | 19.364 |
| Gastos Financieros | 8.127 |
| Beneficios del Ejercicio (Resultado)..... | 171 |

A.3. Objetivos, ámbito y limitaciones

A.3.1. Objetivos y Ámbito

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de fecha 29 de abril de 1997, los objetivos de la fiscalización son los siguientes:

1.º Verificar si las cuentas representativas de las principales fuentes de financiación del Grupo ENAUSA consolidado se presentan adecuadamente y cumplen los principios y normas de contabilidad que les eran aplicables en el ejercicio de 1995. Esta verificación se hará extensiva en particular a las filiales AUDASA y AUCALSA, que en conjunto mantenían a 31 de diciembre de 1995 un endeudamiento financiero que representaba el 87 por ciento del saldo consolidado del Grupo.

2.º Comprobar el cumplimiento de la legalidad vigente aplicable a las operaciones del Grupo ENAUSA relacionadas con su endeudamiento financiero, teniendo en cuenta la legislación específica aplicable a las sociedades concesionarias de autopistas de peaje.

3.º Analizar los procedimientos de gestión financiera de las Entidades objeto de la fiscalización.

El ámbito temporal señalado para la fiscalización ha sido el ejercicio de 1995. Ello no obstante, se han tomado en consideración los hechos anteriores o posteriores cuya constancia se ha estimado conveniente para la debida comprensión de las actuaciones analizadas.

Las comprobaciones realizadas y procedimientos de fiscalización aplicados se han ajustado a lo previsto en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal en su sesión del día 29 de abril de 1997.

A.3.2. Limitaciones a la fiscalización

No han existido limitaciones significativas a la fiscalización que merezcan ser particularmente destacadas.

B. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados de las actuaciones de fiscalización practicadas se exponen a continuación en los siguientes apartados:

- B.1. Resultados de la fiscalización financiera.
- B.2. Resultados de la fiscalización de legalidad.
- B.3. Resultados de la fiscalización del sistema de gestión financiera.

B.1. Resultados de la fiscalización financiera

B.1.1. *Bases de Presentación de las Cuentas fiscalizadas, Principios contables y Normas de valoración aplicadas*

B.1.1.1. Bases de presentación de las cuentas fiscalizadas

Las cuentas fiscalizadas han sido las representativas de las fuentes de financiación del Grupo ENAUSA consolidado, de AUDASA y de AUCALSA, que a continuación se relacionan:

- Fondos Propios.
- Socios Externos.
- Subvenciones de capital.
- Provisiones para Riesgos y Gastos-(Fondo de Reversión y Otras Provisiones, exclusivamente).
- Acreedores a Largo Plazo.
- Acreedores a Corto Plazo (sólo las subcuentas representativas del endeudamiento financiero a corto plazo y las deudas por intereses).
- Inversiones Financieras Temporales.
- Tesorería.
- Ingresos, Gastos y Resultados Financieros.

Los saldos de las cuentas relacionadas, a 31 de diciembre de 1995, se exponen en el Anexo 2, tanto para el Grupo ENAUSA consolidado, como para AUDASA y AUCALSA.

Las cuentas anuales del ejercicio 1995, de las que forman parte las fiscalizadas, figuran en el Anexo 1.

Las cuentas anuales fueron formuladas por los Administradores de las Sociedades, auditadas por profesionales independientes, aprobadas por las Juntas Universales de Accionistas y presentadas en el Registro Mercantil, todo ello con arreglo a la legislación aplicable.

Los saldos incluidos en las cuentas objeto de la fiscalización, fueron obtenidos y se corresponden con los libros auxiliares que llevan ENAUSA, AUDASA y AUCALSA y coinciden con los registrados en los libros oficiales.

B.1.1.2. Principios contables y normas de valoración aplicadas

ENAUSA y sus Sociedades dependientes aplican los principios contables y normas de valoración previstos en el Plan General de Contabilidad y en el Real Decreto 1815/1991 de 30 de diciembre sobre Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en las operaciones registradas en las cuentas representativas de sus fuentes de financiación, con las excepciones a las que a continuación se hace referencia.

Las memorias que forman parte de las cuentas anuales consolidadas de ENAUSA y su grupo, de AUDASA y de AUCALSA dan una información insuficiente sobre la composición de los saldos registrados en concepto de Emisiones de Obligaciones a Largo y Corto Plazo, ya que el importe de las emisiones de obligaciones no convertibles y pendientes de amortización a 31 de diciembre de 1995 aparece registrado en dichas cuentas anuales por

su valor neto, después de deducir el importe del ahorro que supone para las Sociedades emisoras de las obligaciones la conversión (a través de varios contratos de permuta financiera con diversas Entidades de crédito extranjeras) de dicha deuda, emitida originalmente en pesetas, en deuda en divisas extranjeras y a menores tipos de interés. Para el conjunto del Grupo el importe del saldo vivo a 31 de diciembre de 1995 de las emisiones de obligaciones, colocadas en el mercado nacional en pesetas, ascendía a 130.976 millones de pesetas que figuraban registradas por un valor neto de 76.427 millones de pesetas (56.887 millones como deuda a largo plazo y 19.540 millones como deuda a corto plazo) después de deducir el importe de 54.549 millones de pesetas en concepto de «Contrapartida SWAP», que es el total de la reducción de deuda obtenida por el Grupo ENAUSA mediante los contratos de permuta financiera concertados en relación con todas las emisiones de obligaciones realizadas en el mercado interior en pesetas. La deuda registrada por el importe citado de 76.427 millones de pesetas es la deuda real que el Grupo tiene con las entidades extranjeras que hacen de contrapartida en los contratos de permuta financiera y resulta de la conversión en pesetas de la deuda expresada en moneda extranjera a tipos de cambio históricos (los vigentes en la fecha de las primeras emisiones de deuda en el exterior sustituidas, posteriormente, por las emisiones de obligaciones en el mercado interior como instrumento de refinanciación).

ENAUSA, AUDASA y AUCALSA en las memorias que forman parte de sus cuentas anuales de 1995, no aportan información sobre el origen y contenido del concepto «Contrapartida SWAP» ni sobre la existencia y detalle de los contratos de permuta financiera que mantienen para todas las emisiones de obligaciones realizadas en el mercado interior y vivas a 31 de diciembre de 1995, sin lo cual sus cuentas anuales resultan de difícil comprensión para los terceros, incumplándose, en este aspecto, el principio de imagen fiel previsto en el Plan General de Contabilidad.

B.1.2. *Análisis y evaluación del Sistema de Control Interno*

Los procedimientos existentes para el control de la ejecución y registro de las operaciones de financiación de ENAUSA, AUDASA y AUCALSA, así como de las operaciones de inversión de los recursos excedentes que puedan existir de forma temporal, son, en líneas generales, adecuados y se cumplen.

Igualmente son adecuados los procedimientos existentes para la custodia de los fondos de tesorería y las inversiones financieras propiedad de las mencionadas sociedades, así como su cumplimiento.

No obstante, se han observado algunas deficiencias y debilidades en el sistema de control interno, que se relacionan a continuación:

- El proceso de selección de ofertas entre las diversas Entidades financieras para la colocación de las emisiones de obligaciones en el mercado interior y la celebración de contratos de permuta financiera con Entidades extranjeras se realiza de forma telefónica y mediante con-

sultas a través de las pantallas de las terminales informáticas en que figuran las condiciones financieras ofertadas, sin que exista constancia documental en ENAUSA de las diferentes ofertas recibidas. Por ello, no ha sido posible evaluar ni analizar si se ha realizado una selección eficiente de las ofertas recibidas.

La gestión financiera del Grupo que abarca la gestión del endeudamiento financiero, la de las inversiones financieras temporales y la de la tesorería estaba centralizada en ENAUSA. Existía un manual de procedimiento interno que establecía que tanto la gestión del endeudamiento financiero como la colocación de los excedentes de tesorería (inversiones financieras temporales) de las sociedades perteneciente al Grupo se gestionaría directamente por la matriz ENAUSA. No obstante, en el ejercicio de 1995 se ha comprobado la existencia de inversiones financieras temporales realizadas o gestionadas directamente por AUDASA, en número de 26 (siendo el total de operaciones realizadas para esta Sociedad en el ejercicio de 158), por un importe de 5.882 millones de pesetas (lo que representaba el 6,4 por ciento del importe total de las operaciones que ascendió a 92.022 millones de pesetas). Además, se comprobó la realización de una operación por importe de 150 millones de pesetas realizada directamente por AUCALSA (habiéndose realizado para esta Entidad un total de 98 operaciones, por un importe de 59.369 millones de pesetas).

Respecto a estas excepciones al cumplimiento de la normativa interna del Grupo, la Sociedad matriz, ENAUSA, manifiesta que las citadas operaciones se hicieron por las filiales previa consulta y autorización telefónica de la dirección central del Grupo y debido a la existencia de excedentes de tesorería no previstos situados en cuentas bancarias no centralizadas.

En cuanto a la gestión de la tesorería, ésta estaba también centralizada, existiendo dos tipos de cuentas bancarias de las filiales de ENAUSA:

— Cuentas centralizadas, gestionadas directamente desde la dirección financiera de ENAUSA, a través de las cuales se instrumentan los pagos y cobros del principal y los intereses de los empréstitos y préstamos que tiene cada Sociedad y se realizan las operaciones relacionadas con las inversiones financieras temporales.

— Cuentas de explotación, gestionadas por las direcciones administrativas de las sociedades filiales y supervisadas por la dirección financiera del Grupo, a través de las cuales se realizan los pagos y cobros derivados de los gastos e ingresos de la explotación.

Además, las Sociedades filiales del grupo venían obligadas a realizar presupuestos de tesorería con periodicidad mensual que debían remitir a la dirección financiera del grupo, al igual que estados de tesorería que reflejaran la situación de la misma al final de cada mes.

Aun cuando la normativa interna anteriormente reseñada se cumplía en términos generales, se han observado las siguientes deficiencias en el sistema de control de la gestión de la tesorería:

— No existían en el ejercicio de 1995 procedimientos informáticos (banca electrónica) que permitieran

conocer los saldos en tiempo real de las cuentas bancarias. Además, el sistema de registro contable existente en AUDASA y AUCALSA no permitía conocer con exactitud los saldos medios mensuales reales mantenidos en cada cuenta bancaria.

En cualquier caso, una información basada en saldos medios mensuales cuando, como es el caso del Grupo ENAUSA, se manejan importantes volúmenes de fondos que se mantienen en cuentas bancarias durante pocos días en un mes es una información insuficiente para una correcta gestión de la tesorería y para su adecuado control.

— Había un número excesivo de cuentas corrientes bancarias (once en AUDASA y siete en AUCALSA) en relación con las necesidades operativas, susceptible de reducción, lo que dificultaba el control de la tesorería.

B.1.3. *Representatividad de las Cuentas fiscalizadas*

Los saldos de las cuentas objeto de la fiscalización y que forman parte de sus cuentas anuales, cuyo detalle figura en el ANEXO 2, del Grupo ENAUSA consolidado y de las filiales AUDASA y AUCALSA, a 31 de diciembre de 1995, son representativos de los fondos propios, del endeudamiento financiero, las subvenciones de capital, los anticipos reintegrables y las inversiones financieras temporales y la tesorería que las citadas Entidades realmente tenían a dicha fecha y de los ingresos, gastos y resultados financieros realmente obtenidos en el ejercicio de 1995 con las excepciones que a continuación se mencionan:

— En AUDASA figura contabilizado erróneamente en la rúbrica de gastos financieros un importe de 626.000 pesetas, en concepto de periodificación de comisiones de agente correspondiente a un empréstito de 7.500 millones de yenes, que no han de abonarse al no estar previstas en el contrato concertado con la Entidad financiera agente del mismo. En consecuencia, los gastos financieros del ejercicio de 1995 de AUDASA que figuran registrados en su cuenta de Pérdidas y Ganancias por un importe de 4.286 millones de pesetas, deben minorarse en la cuantía de 0,6 millones de pesetas. Igualmente los gastos financieros consolidados de ENAUSA y sus sociedades dependientes del ejercicio de 1995 que figuran registrados por un importe de 8.127,8 millones de pesetas, deben minorarse en la citada cuantía de 0,6 millones de pesetas.

— La Sociedad AUCALSA tenía registrado a 31 de diciembre de 1995 un importe de 75 millones de pesetas en concepto de «Otros gastos Financieros, Fondo común Seguro de Cambio sobre Principal» que figura incluido dentro del saldo de Otros Acreedores a Largo Plazo del balance de situación. Dicho importe era el remanente existente a 31 de diciembre de 1995 de un fondo constituido en el ejercicio de 1993 por un importe de 496 millones de pesetas como consecuencia de un cambio de criterio en la contabilización de las comisiones por seguro de cambio devengadas a favor del Tesoro sobre el principal de los préstamos y empréstitos expresados en moneda extranjera.

De acuerdo con la legislación específica aplicable a las sociedades concesionarias de la construcción, conserva-

ción y explotación de autopistas de peaje (Ley 8/72 de 10 de mayo y Decreto 215/73 de 25 de enero) y con el Decreto 2417/75 de 22 de agosto por el que se adjudica a AUCALSA la concesión de la autopista Campomanes-León, esta Sociedad disfruta del beneficio financiero de que el Estado español está obligado a facilitarle las divisas necesarias para el pago del principal y los intereses de los préstamos y empréstitos concertados en moneda extranjera al tipo de cambio existente a la fecha de disposición de los citados fondos en moneda extranjera. En consecuencia, los préstamos y empréstitos concertados en moneda extranjera por la Sociedad tienen el tipo de cambio asegurado por el Estado. Por el citado aseguramiento por parte del Estado, AUCALSA está obligada a abonar al Tesoro una comisión anual del dos por mil, calculada al tipo de cambio al que el Estado ha garantizado la operación.

Hasta 31 de diciembre de 1995 los préstamos y empréstitos de AUCALSA en moneda extranjera han sido objeto de refinanciaciones sucesivas, sin que, por tanto, haya habido desembolso de divisas por parte del Estado por el pago de los principales de las deudas ni se haya materializado el aseguramiento del cambio sobre tales principales; y tampoco ha procedido la Sociedad al abono al Tesoro de la comisión de seguro de cambio sobre los citados principales, aunque sí sobre los intereses. No obstante, AUCALSA ha venido registrando la deuda devengada con el Tesoro por la comisión de seguro de cambio sobre los principales en la rúbrica «Otros Acreedores a Largo Plazo». Hasta el ejercicio de 1993 el cálculo de los devengos por ese concepto se hacía al tipo de cambio del día, en lugar de hacerlo, como procedía, al tipo de cambio asegurado, existiendo a 31 de diciembre de 1993 un exceso de deuda registrada por un importe de 496 millones de pesetas, que se registró bajo el concepto antes mencionado de «Otros Gastos Financieros, Fondo Común Seguro de Cambio sobre Principal». En el ejercicio de 1995 dicha cuenta tenía un saldo inicial de 430 millones de pesetas, realizándose cargos a la misma durante el ejercicio por un importe total de 355 millones de pesetas con abonos a la cuenta de Resultados Extraordinarios por importe de 143 millones de pesetas y a otras cuentas acreedoras por comisiones debidas al Tesoro por importe de 212 millones de pesetas, quedando a 31 de diciembre un saldo de 75 millones de pesetas en la cuenta anteriormente citada. De acuerdo con los principios de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad, el exceso de deuda o provisión registrado existente en el ejercicio de 1993 debió cancelarse en el mismo momento o ejercicio en que se descubrió, no habiéndolo hecho así AUCALSA.

Por otra parte, las cancelaciones parciales efectuadas en el ejercicio de 1995 del Fondo registrado por importe de 355 millones de pesetas están incorrectamente contabilizadas. El abono hecho a la cuenta de Ingresos Extraordinarios por importe de 143 millones de pesetas debió haberse hecho a la cuenta de Ingresos y Beneficios de Ejercicios Anteriores, ya que el citado exceso de deuda se originó en ejercicios anteriores a 1995; y tampoco procede la cancelación hecha en el Fondo por importe de 212 millones de pesetas minorando indebidamente los Gastos Financieros en igual importe, pues debería haber-

la hecho con abono a la Cuenta de Resultados de Ejercicios Anteriores. Asimismo procede cancelar el saldo de 75 millones existente en el Fondo Común de Seguro de Cambio a 31 de diciembre de 1995, con abono a la cuenta de Resultados de Ejercicios Anteriores. Como consecuencia de estos ajustes, el Resultado antes de Impuestos de AUCALSA en 1995 se vería incrementado en la cifra de 75 millones de pesetas ¹.

— En el ejercicio de 1995 la Hacienda Pública levantó un acta por declaración de bases impositivas en el Impuesto de Sociedades del ejercicio de 1990 inferiores a las estimadas por la Hacienda en la cifra de 1.599 millones, lo que genera una deuda fiscal a favor de la Hacienda Pública de 599 millones de pesetas. El acta ha sido recurrida por AUCALSA, no habiéndose provisionado ni registrado dicha deuda en las cuentas anuales de la Sociedad. No obstante, AUCALSA ha provisionado en el ejercicio de 1995 un importe de 59 millones de pesetas en concepto de intereses de demora de la citada deuda fiscal. Dicha acta es consecuencia del incremento patrimonial que tuvo la Sociedad en el ejercicio de 1990 al haber registrado y provisionado en cuentas acreedoras las comisiones por aseguramiento del tipo de cambio al seis por mil, cuando a partir del Decreto 210/90, de 16 de febrero (BOE de 20 de febrero), pasaron a ser del dos por mil. Aunque la Sociedad, a partir del año 1990, fue eliminando de forma paulatina el exceso de provisión existente por ese concepto hasta cancelarlo por completo en 1994 en base a un Informe de la Intervención General del Estado, la Hacienda Pública considera que dicho exceso debió considerarse como incremento patrimonial del año 1990 ².

La Sociedad manifiesta que no ha provisionado la citada deuda fiscal porque ello supondría el reconocimiento de una pérdida por igual importe que la provisión que no sería admitida por la Intervención General del Estado, órgano emisor de un informe preceptivo sobre los resultados anuales de la Sociedad para que ésta obtenga del Tesoro la subvención de las pérdidas a la que tiene derecho en base a la legislación vigente.

B.2. Cumplimiento de la legalidad

La legislación específica aplicable a las sociedades concesionarias de la construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje se contiene básicamente en la Ley 8/72, de 10 de mayo, reguladora de estas concesiones, y en el Decreto núm. 215/73, de 25 de enero, que aprueba el Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje en régimen de concesión.

Cada concesión en particular viene regulada por el Decreto de adjudicación de la concesión y la Orden Ministerial que aprobó el pliego de bases y cláusulas par-

¹ En las alegaciones formuladas a esta conclusión se justifica el mantenimiento del saldo de 75 millones de pesetas por la aplicación del principio de prudencia valorativa; sin embargo, dicho principio, que es aplicable a situaciones de incertidumbre, no lo es en este caso pues existe certeza en la cuantía de la sobrevaloración de las provisiones por comisiones de seguro de cambio, al ser firme el cambio de criterio en la liquidación de dichas comisiones desde el año 1993.

² Se mantiene el texto pese a lo expuesto por las Sociedades en sus alegaciones, ya que en éstas, reconociéndose la existencia del riesgo, no se aportan razones suficientes que justifiquen su modificación.

ticulares que rigió el concurso de adjudicación de la misma. En el caso de las Sociedades objeto del presente Informe, AUDASA y AUCALSA, los pliegos de bases y cláusulas particulares que rigieron sus respectivos concursos de adjudicación fueron publicados mediante sendas órdenes ministeriales del Ministerio de Obras Públicas de 11 de mayo de 1973 y de 13 de diciembre de 1974. Las concesiones se adjudicaron en virtud del Decreto 1955/73, de 17 de Agosto, en el caso de la Autopista del Atlántico adjudicada a AUDASA y por el Decreto 2417/75, de 22 de agosto, en el de la autopista Compañes-León adjudicada a la sociedad AUCALSA.

La normativa legal citada concede determinados beneficios tributarios y financieros a las sociedades concesionarias (que se detallan más adelante) y también establece una serie de limitaciones y requisitos a su forma de financiación, diferenciados para cada sociedad concesionaria. En el caso de AUDASA las limitaciones establecidas para su financiación son:

— El porcentaje del capital social desembolsado será como mínimo el 10 por 100 del total de los recursos movilizados (Cláusulas 29 y 30 del Pliego de Cláusulas Generales y artículo 7.º del Decreto de adjudicación).

— Los recursos ajenos movilizados procedentes del ahorro exterior supondrán, al menos, en todo momento el 45 por ciento del total de recursos movilizados (artº 8 del decreto de adjudicación y cláusula 31 del Pliego de Cláusulas Generales).

— La colocación en el mercado interior de capitales de obligaciones, bonos u otros títulos semejantes que representan una deuda del concesionario para con terceras personas, incluidos los préstamos no representados por títulos valores, se limitará en todo momento al 45 por ciento del total de recursos movilizados [art. 8.º del decreto de adjudicación, cláusula 31 del Pliego de Cláusulas Generales y cláusula 5.ª b) del Pliego de Cláusulas Particulares].

En el Anexo 3 se exponen los importes de los conceptos mencionados (capital social, recursos ajenos procedentes del ahorro exterior y recursos ajenos obtenidos del mercado interior mediante endeudamiento) que tenía AUDASA a 31 de diciembre de 1995, así como los porcentajes que representaban sobre el total de recursos movilizados a esa fecha. Del análisis de estos datos se deduce que, a 31 de diciembre de 1995, AUDASA no cumplía el requisito legal de que los recursos procedentes del ahorro exterior fueran superiores al 45 por ciento ya que en esa fecha dicho porcentaje ascendía al 39,2. Igual circunstancia se daba a 31 de diciembre de 1994, fecha en la que dicho porcentaje era del 40,3; y puede establecerse que el incumplimiento legal señalado se ha venido produciendo a lo largo de todo el ejercicio de 1995 ya que el porcentaje citado sobre el total de recursos medios movilizados durante el año 1995 fue del 39,7 por ciento. Por el contrario, la Sociedad sí cumplía los requisitos establecidos respecto al volumen de capital social y los recursos ajenos obtenidos en el mercado interior en el ejercicio de 1995³.

³ Lo alegado por las Sociedades sobre este particular no aporta razones que justifiquen la modificación del texto.

La Sociedad manifiesta que cumple el requisito de tener, como mínimo, el 45 por ciento de sus recursos movilizados en forma de recursos procedentes del ahorro exterior, al considerar como los recursos obtenidos inicialmente en el mercado interior mediante la emisión de obligaciones, por importe de 26.057 millones de pesetas, que mediante operaciones de permuta financiera se convierten en deuda con Entidades del exterior y en moneda extranjera, lo que eleva el porcentaje mencionado al 54,6 por cien. Igual criterio mantiene la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje en el Informe de Censura Previo a las Cuentas Anuales de la Sociedad. Este organismo pertenece al Ministerio de Fomento y, en virtud de la Ley 8/72 de Autopistas de Peaje, tiene como misión principal vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios y la ejecución del plan financiero.

La posición de la Sociedad y de la Delegación del Gobierno se basa en considerar como recursos procedentes del ahorro exterior los préstamos y empréstitos denominados en moneda extranjera, incluyendo entre ellos los empréstitos emitidos en el mercado interior denominados en pesetas y que a través de varios contratos de permuta financiera se convierten en deudas de AUDASA denominadas en moneda extranjera con Entidades prestamistas del exterior. Sin embargo, los contratos de permuta financiera no constituyen una aportación de recursos procedentes del exterior sino un mero mecanismo de conversión de la deuda en pesetas que la Sociedad tiene con los obligacionistas nacionales en una deuda en divisas con una Entidad financiera extranjera.

Los contratos de permuta financiera existentes en 1995 y que afectaban a las emisiones de obligaciones vivas realizadas en el mercado nacional en pesetas obedecían a operaciones de refinanciación de deudas que tuvieron su origen en préstamos o empréstitos emitidos en el exterior en moneda extranjera que se fueron sustituyendo por emisiones de obligaciones en el mercado interior.

El contenido de los contratos de permuta financiera consiste en que AUDASA adquiere el compromiso de pagar el principal y los intereses de una deuda en moneda extranjera a la entidad financiera con la que se realiza el contrato, a cambio de que ésta se comprometa a pagar el principal y los intereses del empréstito emitido por AUDASA en pesetas en el mercado nacional a sus respectivas fechas de vencimiento.

De forma detallada, los contratos de permuta financiera concertados por AUDASA en base a empréstitos emitidos en pesetas incorporan los siguientes elementos o compromisos:

— Intercambio inicial de principales entre AUDASA y la Entidad financiera contratante.—AUDASA cede a ésta el importe neto en pesetas de la emisión de obligaciones al mismo tiempo que la entidad financiera entrega a AUDASA el valor equivalente en moneda extranjera del principal (nominal) del empréstito. Esta última cantidad la aplica AUDASA a amortizar la deuda primitiva denominada en moneda extranjera que se está refinanciando.

— Intercambio de intereses.—AUDASA se compromete a realizar pagos anuales en moneda extranjera en

concepto de intereses a la Entidad financiera por las cantidades recibida de ésta. Por su parte, la Entidad financiera se compromete a pagar a AUDASA unos intereses anuales en pesetas fijados sobre el principal del empréstito; dichos intereses son generalmente superiores a los que devenga el empréstito para los obligacionistas y se pagan en las mismas fechas que éstos.

— Intercambio de principales al vencimiento de la emisión de obligaciones.—A esa fecha, AUDASA se compromete a devolver a la Entidad financiera la cantidad en moneda extranjera recibida de ella. Al mismo tiempo, la entidad financiera deberá entregar a AUDASA el importe del principal del empréstito en pesetas.

Los tipos de interés pactados para la deuda en moneda extranjera resultan sensiblemente inferiores a los establecidos para los empréstitos en pesetas, debido, fundamentalmente, al mayor riesgo de variación del tipo de cambio que tiene la peseta frente a las monedas en que se realiza el contrato de permuta financiera (yen, franco suizo, marco alemán). Puesto que AUDASA cuenta con un seguro de tipo de cambio a cargo del Estado, debiendo proporcionar el Banco de España las divisas necesarias, previa autorización de la Dirección General del Tesoro, para hacer frente al pago de los intereses y los principales a los tipos de cambio de la fecha origen de la operación, esta actuación abarata sensiblemente la financiación para AUDASA. Además, AUDASA cuenta con el beneficio tributario adicional de que los intereses devengados por los empréstitos emitidos en el mercado nacional tienen una bonificación del 95 por ciento del Impuesto sobre las Rentas del Capital (actualmente aplicable a los rendimientos de los empréstitos que tributan por el I.R.P.F. o por el Impuesto sobre Sociedades al haber desaparecido el que gravaba las Rentas del Capital), lo que le permite realizar sus emisiones de empréstitos a tipos de interés más bajos que los de mercado, por su mayor rentabilidad financiero-fiscal, y obtener de la Entidad financiera con la que realiza los contratos de permuta financiera unos rendimientos al percibir de ella intereses superiores a los que paga a los obligacionistas.

Como se deduce de lo expuesto, la permuta financiera no es una operación de financiación, o que aporte recursos del exterior, sino que es únicamente un medio que tiene a su disposición la Sociedad para, aprovechando que puede obtener financiación interior a costes más baratos utilizando los beneficios tributarios, refinanciar su endeudamiento exterior con financiación obtenida en el mercado interno y transformar el endeudamiento obtenido en el mercado interior en pesetas por endeudamiento exterior en moneda extranjera.

Los contratos de permuta financiera suscritos por la Sociedad no implican una aportación de fondos neta para ésta, sino que constituyen meramente un intercambio de principales al origen y al final de la vida del empréstito (de sus importes en moneda extranjera y pesetas en el momento inicial y a la inversa al vencimiento) y también de la deuda por intereses en moneda nacional por moneda extranjera. Por ello, no puede entenderse cumplido mediante estos contratos de permuta financiera el requisito establecido por la normativa legal aplicable a los concesionarios de autopistas de peaje, en cuanto al por-

centaje en el que los recursos ajenos deben proceder del ahorro exterior.

En el caso de AUCALSA las limitaciones legales establecidas a su forma de financiación son:

— El porcentaje del capital social desembolsado será como mínimo el veinte por cien del total de los recursos movilizados (cláusulas 29 y 30 del Pliego de Cláusulas Generales y art. 7.º del decreto de adjudicación).

— Los recursos ajenos movilizados procedentes del ahorro exterior supondrán, al menos, en todo momento el cuarenta por cien del total de recursos movilizados (art. 8 del decreto de adjudicación y cláusula 31 del Pliego de Cláusulas Generales).

— La colocación en el mercado interior de capitales de obligaciones, bonos u otros títulos semejantes que representen una deuda del concesionario con terceras personas, incluidos los préstamos no representados por títulos valores, se limitará en todo momento al cuarenta por cien del total de los recursos movilizados [art. 8.º del decreto de adjudicación, cláusula 31 del Pliego de Cláusulas Generales y cláusula 5.ª b) del Pliego de Cláusulas Particulares].

En el Anexo 4 se exponen los importes de los conceptos mencionados (capital social, recursos ajenos procedentes del ahorro exterior y recursos ajenos obtenidos del mercado interior mediante endeudamiento financiero) que mantenía AUCALSA a 31 de diciembre de 1995 y a 31 de diciembre de 1994, así como los porcentajes que representaban sobre el total de recursos movilizados a esas fechas. Del examen de estas cifras y porcentajes se deduce que AUCALSA incumplía, a 31 de diciembre de 1995 y a lo largo de todo el ejercicio citado, tanto el porcentaje mínimo de endeudamiento en el mercado exterior como el porcentaje máximo establecido para la financiación en el mercado interior con capitales procedentes de obligaciones y préstamos. El porcentaje de endeudamiento en préstamos y créditos procedentes del exterior era del 12,6 por ciento a 31 de diciembre de 1995, habiendo sido del 15,3 a 31 de diciembre de 1994; y el porcentaje que representaban los recursos ajenos procedentes del mercado interior mediante empréstitos y préstamos era del 43,3 por ciento a 31 de diciembre de 1995 y había sido del 40,7 por ciento a 31 de diciembre de 1994⁴.

Como en el caso de AUDASA, comentado anteriormente, la Sociedad y su matriz ENAUSA manifiestan que cumplen los requisitos legales mencionados al considerar como endeudamiento en el exterior la deuda en moneda extranjera resultante de los contratos de permuta financiera de que han sido objeto las emisiones de obligaciones realizadas en el mercado interior, que tenían un saldo vivo a 31 de diciembre de 1995 de 37.762 millones de pesetas. Este importe es el resultado de aplicar a la deuda citada expresada en divisas extranjeras el contravalor en pesetas al tipo de cambio asegurado por el Estado (el valor real de las emisiones era de 51.000 millones de pesetas). Igualmente, en el Informe de Censura previa de las Cuentas Anuales de 1995 de la Sociedad formu-

⁴ Lo alegado por las Sociedades sobre este particular no aporta razones que justifiquen la modificación del texto.

lado por la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje, se manifiesta que se cumple la legalidad. Como ya se ha indicado al analizar la situación de AUDASA, los contratos de permuta financiera no aportan recursos ajenos a la financiación de la Sociedad, proviniendo tales recursos del mercado interior, por lo que procede considerar ese endeudamiento convertido en moneda extranjera no como financiado con recursos procedentes del ahorro exterior sino como obtenido del ahorro nacional.

El seguro de cambio y sus efectos

El aseguramiento del tipo de cambio por parte del Estado de las operaciones de financiación en moneda extranjera de AUDASA y AUCALSA ha supuesto un coste aproximado de 4.078 millones de pesetas en 1995 (de los cuales 2.242 corresponden a AUDASA y 1.836 a AUCALSA) sólo en relación con el pago de intereses de la deuda en moneda extranjera, reduciéndose en tales cantidades los devengos en concepto de intereses que han tenido las citadas Sociedades en el ejercicio. Estos devengos se producen en moneda extranjera y el Estado a través del Banco de España facilita las divisas necesarias para el pago de los intereses a las Sociedades AUDASA y AUCALSA (y a todas las Sociedades concesionarias de autopistas de peaje que tienen endeudamiento en moneda extranjera) al tipo de cambio asegurado (el existente a la fecha de disposición del préstamo o empréstito) cubriendo el Estado con cargo a sus presupuestos la diferencia que resulta entre el tipo de cambio asegurado y el del día en que se desembolsan las divisas. De hecho, las sociedades para obtener las divisas necesarias para el pago de los intereses abonan al Banco de España únicamente el importe en pesetas que resulta de aplicar el tipo de cambio asegurado, constando en su contabilidad exclusivamente este importe.

Aunque el seguro de cambio garantizado por el Estado abarca también los principales del endeudamiento en moneda extranjera, que debe materializarse en el momento de la amortización de los préstamos y empréstitos concertados en el exterior, en el caso de las sociedades AUDASA y AUCALSA, la aplicación del aseguramiento a los principales de la deudas no se había producido en ningún caso hasta el 31 de diciembre de 1995. Ello se debe a que la Dirección General del Tesoro ha venido autorizando a AUDASA y AUCALSA la refinanciación de dichos préstamos y empréstitos a su fecha de vencimiento mediante la concertación de otros empréstitos por igual importe directamente en moneda extranjera o mediante la emisión de obligaciones en el mercado interior que, a través de las operaciones de permuta financiera, se transforman en deudas denominadas en moneda extranjera también de igual importe a las deudas que vencen, evitándose por uno u otro procedimiento la materialización de las mencionadas diferencias de cambio.

Sin embargo, este mecanismo está produciendo una acumulación de diferencias de cambio que deberán ser sufragadas por el Estado en el futuro. La acumulación de diferencias de cambio no materializadas derivadas del endeudamiento en moneda extranjera suponía, a los tipos de cambio vigentes a 31 de diciembre de 1995, un impor-

te de 44.539 millones en el caso de AUDASA y de 35.179 millones de pesetas en el caso de AUCALSA, lo que totaliza un importe de 79.718 millones de pesetas.

Según la Memoria de 1995 de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje el riesgo total asumido por el Estado por el seguro de cambio para el conjunto de las Sociedades públicas y privadas concesionarias de autopistas de peaje por los principales de las deudas en moneda extranjera ascendía, a 31 de diciembre de 1995 a un importe de 215.213 millones de pesetas.

El volumen de las diferencias de cambio acumuladas se debe generalmente a que las Sociedades concesionarias, buscando un menor coste financiero para su endeudamiento, han pretendido endeudarse en aquellas monedas extranjeras con más bajos tipos de interés, lo que está correlacionado con un mayor riesgo de variaciones en el tipo de cambio frente a la peseta (preferentemente en francos suizos y yenes japoneses). Dado que las operaciones de financiación de las Sociedades concesionarias de autopistas de peaje deben ser autorizadas por la Dirección General del Tesoro, este organismo en los últimos años y ante el crecimiento del riesgo del Estado por las diferencias de cambio ha tratado de cambiar el endeudamiento a monedas con menor riesgo de tipo de cambio frente a la peseta en el momento de autorizar las operaciones de refinanciación y así ha crecido el endeudamiento en ECUS frente al endeudamiento en francos suizos o yenes. No obstante, en las últimas operaciones de refinanciación de AUDASA y AUCALSA (que se comentan más adelante) se ha permitido la permanencia de un cierto volumen de endeudamiento en yenes y francos suizos, debido al impacto que el cambio de moneda tiene en los costes financieros y en los resultados de Sociedades que, como AUCALSA, están en pérdidas.

Período de financiación máximo

La cláusula 46 del Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje en régimen de concesión, aprobado por el Decreto 215/73 de 25 de enero prescribe lo siguiente:

«El plan económico-financiero presentado al concurso formando parte de la proposición y aprobado por el Decreto de adjudicación de la concesión constituirá la base económico-financiera de ésta». «En el plan económico financiero figurará de forma concreta el período de financiación máximo previsto. Durante él la sociedad podrá emitir obligaciones, bonos u otros títulos semejantes que representen una deuda de la Sociedad concesionaria con terceras personas para hacer frente a la inversión real y, en su caso, a los gastos financieros previstos. Este período no podrá exceder del 50 por 100 del período de concesión.»

La interpretación de la citada cláusula 46 ha planteado diversas dudas, centrándose básicamente la cuestión en si el sistema de financiación previsto en la legislación que regula las concesiones de autopistas de peaje implica que las Sociedades concesionarias no pueden disfrutar de los beneficios reconocidos en el artículo 13 de la

Ley 8/1972 y, en consecuencia, el Estado no tiene que asumir obligación alguna en relación con el tipo de cambio respecto de los préstamos que tales entidades obtengan en el mercado exterior de capitales, después de vencido el período de financiación.

Esta cuestión ha sido objeto de varios dictámenes jurídicos que han tratado de abordar la problemática y explicar el significado y consecuencias de la cláusula 46 del Pliego de Cláusulas Generales.

Analizadas las disposiciones de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, el Pliego de Cláusulas Generales aprobado por Decreto 215/1973, de 25 de enero, los Pliegos de Base de los concursos y las demás disposiciones complementarias, el criterio de este Tribunal respecto a las cuestiones suscitadas en torno a la interpretación de la referida cláusula 46 es coincidente con lo establecido por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado en el informe que, a instancia de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, emitió con fecha 8 de febrero de 1994. En este informe (que es el más reciente de los que se ha tenido conocimiento), tras analizar las consideraciones contenidas en los formulados anteriormente, se establecen, básicamente, las siguientes conclusiones:

«1.º La cláusula 46 del Pliego de Cláusulas Generales aprobado por Decreto 215/73, de 25 de enero, interpretada conjuntamente con el resto de las disposiciones sobre financiación de las Sociedades concesionarias de autopistas de peaje, impide que una vez transcurrido el período máximo de financiación las sociedades concesionarias emitan obligaciones bonos y, en general, títulos semejantes para hacer frente a las inversiones reales.

2.º El mismo régimen es aplicable a los préstamos y demás operaciones de naturaleza y finalidad análoga concertados por las Sociedades concesionarias y que no estén representados por títulos valores.

3.º El beneficio reconocido en el apartado c) del artículo 13 de la Ley 8/1992 de Autopistas, consistente en garantizar el Estado a las concesionarias las divisas necesarias para hacer frente a los pagos derivados de determinadas financiaciones a un tipo fijo (seguro de cambio), tiene carácter compensatorio y, en cierta medida, subvencional y está condicionado por la vinculación de dichas financiaciones a las inversiones reales.

4.º En consecuencia, una vez transcurrido el período máximo de financiación, los endeudamientos que contraigan en el mercado financiero exterior las Sociedades concesionarias no podrán cubrirse con la garantía o seguro de cambio mencionado en la conclusión precedente.

5.º Lo indicado en la conclusión anterior es igualmente predicable respecto de las operaciones de refinanciación por las que se sustituyan endeudamientos anteriores a la terminación del período de financiación, siempre que tales refinanciaciones sean posteriores al referido período.»

En el caso de las sociedades AUDASA y AUCALSA, los Decretos de adjudicación de las concesiones de sus respectivas autopistas de peaje fijaron el período de financiación máximo en la primera mitad del período

concesional. La concesión otorgada a AUDASA tenía inicialmente un plazo de 39 años, (hasta el 19 de agosto del año 2012) que en virtud del Decreto 2609/77 se prorrogó hasta el día 20 de noviembre del año 2013 y que, finalmente, el Real Decreto 1908/1994, de 5 de agosto, amplió a 50 años, fijándose el vencimiento de la concesión el día 18 de agosto del año 2023. Por su parte, la concesión de AUCALSA fue otorgada inicialmente por un plazo de 46 años y vencía el 17 de octubre del 2021, sin que haya sido ampliado posteriormente.

Los planes económico-financieros inicialmente presentados por las respectivas Sociedades a los concursos de adjudicación de las concesiones para la construcción, conservación y explotación de las autopistas de peaje «Autopistas del Atlántico» y «Campomanes-León», preveían el cumplimiento de lo establecido en la Cláusula 46 del Pliego de Cláusulas Generales, estableciendo en sus previsiones financieras la no realización de operaciones de endeudamiento financiero a partir de las fechas en que se cumplía el período de financiación máximo fijado, aunque la amortización total de dicha deuda se difería para años posteriores, siempre dentro del período concesional.

Como consecuencia del Real Decreto 1809/1994 que amplió el plazo de la concesión otorgada a AUDASA para la construcción y explotación de la Autopista del Atlántico a 50 años, y que mantuvo el período de financiación previsto en la cláusula 46 en la mitad del período concesional, la Sociedad formuló un nuevo plan económico-financiero en diciembre de 1994, aprobado en su momento por los órganos competentes de la Administración del Estado.

En este último documento, incumpliendo lo establecido en la citada cláusula 46, no se menciona el período de financiación máximo y entre las previsiones financieras se incluye la concertación de operaciones de endeudamiento con posterioridad al 20 de agosto de 1998, fecha en la que había de finalizar el nuevo período de financiación máximo, previéndose la realización de operaciones de endeudamiento hasta el año 2010.

Cabe, no obstante, señalar que el endeudamiento máximo lo alcanzará AUDASA en el año 1998, produciéndose en los ejercicios posteriores a éste una progresiva reducción del endeudamiento hasta su amortización total en el año 2010; es decir, las operaciones de captación de deuda a partir del año 1998 son de menor cuantía que sus amortizaciones y su objeto es refinanciar parcialmente el endeudamiento preexistente. Por otra parte, en el nuevo plan económico-financiero no se detallan las características de las refinanciaciones y endeudamientos que se prevé concertar a partir del año 1998, desconociéndose, al no formularse prevención alguna al respecto, si adoptarán la forma de préstamos o serán emisiones de obligaciones, bonos y otros títulos-valores semejantes; si bien en los Estatutos de la Sociedad, cumpliendo lo establecido en la cláusula 2.ª del Pliego de Cláusulas Particulares para la Construcción, Conservación y Explotación de la Autopista del Atlántico (Orden del Ministerio de Obras Públicas de 11 de mayo de 1973), se recoge la prohibición de «emitir obligaciones, bonos u otros títulos semejantes que representen una deuda con terceras personas transcurrido el período de financiación máximo

ofertado a que se refiere la cláusula 46 del pliego de Cláusulas generales».

A este respecto debe tenerse en cuenta que una de las finalidades de la cláusula que fija el período máximo de financiación es garantizar la autosuficiencia financiera de las Sociedades concesionarias a partir de un determinado año del período concesional, aquél en que se prevé que los gastos de explotación y los financieros sean cubiertos por los ingresos; y ha de entenderse que se da esta circunstancia cuando en ese momento se alcanza el máximo nivel de endeudamiento, reduciéndose éste progresivamente en los ejercicios siguientes hasta su total amortización con los excedentes de fondos generados por la explotación.

Pero otra finalidad pretendida con la determinación del período máximo de financiación es fijar un límite temporal a las obligaciones a asumir por el Estado en concepto de bonificaciones fiscales a las emisiones de empréstitos de las sociedades concesionarias y de aseguramiento del tipo de cambio para las deudas concertadas en moneda extranjera, así como por los avales concedidos por el Estado.

El primero de los objetivos citados, esto es, el logro de la autosuficiencia financiera a la mitad del período concesional, puede conseguirse aunque se concierten operaciones de endeudamiento con posterioridad al ejercicio en que se cumple dicho período máximo de financiación siempre y cuando el nuevo endeudamiento sea menor en su cuantía que las amortizaciones de la deuda previamente existente. Pero, en cualquier caso, el incumplimiento del período máximo de financiación no puede dar lugar a que se prolonguen en el tiempo y se incrementen los gastos del Estado en términos de bonificaciones fiscales y de aseguramiento del tipo de cambio ya que, con arreglo a la cláusula 46 (de acuerdo con la interpretación antes expuesta), las obligaciones a asumir por el Estado no deben alcanzar a las operaciones de endeudamiento que se concierten después de transcurrido el período máximo de financiación.

En el caso de AUCALSA, su plan económico financiero fue revisado en el año 1990, como consecuencia de lo dispuesto en el Real Decreto 210/1990 que estableció un nuevo sistema de revisión de las tarifas de las autopistas de peaje. En este nuevo plan, incumpliendo asimismo lo establecido en la reiterada cláusula 46, no se señala de manera concreta el período de financiación máximo; y se prevé la concertación de operaciones de endeudamiento hasta el año 2020 (alcanzándose en el año 2000 el máximo nivel de endeudamiento), cuando la fecha en que se sitúa el límite final del período de financiación es el 17 de octubre de 1998. Además, no se alcanza la amortización total de la deuda hasta el año 2020, cuando en el plan inicialmente aprobado se preveía que quedase amortizada en el año 2015.

Como consecuencia de ello, en relación con AUCALSA, los gastos para el Estado que se han de derivar del nuevo plan económico financiero son, por tanto, superiores a los que cabe deducir del plan inicial, simplemente por las modificaciones introducidas en aquél pese a no haberse ampliado el período concesional, que se ha mantenido en 46 años. Por otra parte, en

el nuevo plan económico-financiero de AUCALSA tampoco se menciona la forma que adoptarán las nuevas operaciones de endeudamiento posteriores a 1998, una vez terminado el período máximo de financiación, desconociéndose al no formularse prevención alguna al respecto, si se prevé continuar con las emisiones de obligaciones como medio casi exclusivo de financiación de las inversiones como viene ocurriendo hasta la fecha, aunque en los Estatutos de la Sociedad, cumpliendo lo establecido en la cláusula 3ª del Pliego de Cláusulas particulares para la concesión de la construcción, conservación y explotación de la Autopista Campomanes-León (Orden del Ministerio de Obras Públicas de 13 de diciembre de 1974) se recoge la prohibición de «emitir obligaciones, bonos u otros títulos semejantes que representen una deuda con terceras personas transcurrido el período de financiación ofertado a que se refiere la cláusula 46 del pliego de las generales».

En todo caso, lo expuesto anteriormente respecto a que las operaciones de endeudamiento posteriores al término del período de financiación establecido no pueden dar lugar a la asunción de obligaciones por parte del Estado es asimismo de aplicación a AUCALSA⁵.

Por último, conviene observar que la práctica seguida por la Administración del Estado, según se recoge en el antes citado informe de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de fecha 8 de febrero de 1994, ha sido autorizar las refinanciaciones de emisiones de obligaciones en moneda extranjera y conceder los beneficios del aseguramiento del tipo de cambio, pese a haberse superado el período máximo de financiación. Esta actuación se ha producido en operaciones realizadas por Sociedades concesionarias no estatales (respecto a las estatales aún no ha vencido el período de financiación en el momento de elaborarse este informe).

B.3. La gestión financiera

B.3.1. La planificación financiera

La especificidad del objeto social de las Sociedades del Grupo ENAUSA (construcción y explotación de autopistas de peaje) determina las características de la planificación de cada una de estas Sociedades y, en consecuencia, del conjunto del grupo.

La legislación aplicable a las sociedades concesionarias de autopistas de peaje exigía como requisito previo para acceder a los concursos de concesión, la presentación de un plan económico-financiero que debía abarcar todo el período concesional y que pretendía asegurar la viabilidad económica de las sociedades concesionarias. El citado plan económico-financiero había de incluir previsiones respecto a las cuentas de pérdidas y ganancias y presupuestos de capital para todos los ejercicios comprendidos en el período concesional. Las sociedades concesionarias de autopistas de peaje componentes del Grupo ENAUSA

⁵ Como contestación a lo alegado por las Sociedades conviene aclarar que el Tribunal no cuestiona que los beneficios económicos-financieros se mantengan a lo largo de todo el período concesional; lo que no se estima procedente es que tales beneficios puedan aplicarse a operaciones de endeudamiento concertadas después de transcurrido el período máximo de financiación, que quedó establecido como uno de los requisitos esenciales de la concesión.

han contado, por lo tanto, desde el momento de su constitución con unos planes económico-financieros de carácter general que incluyen previsiones de sus principales magnitudes para todos los años de su vida. Estos planes económico-financieros constituyen el marco general de referencia para la planificación a medio y largo plazo.

Además, el Grupo ENAUSA elabora con carácter periódico (generalmente anual) las denominadas «Proyecciones financieras» que cubren el mismo ámbito temporal que los planes económico-financieros e incluyen previsiones similares (cuentas de pérdidas y ganancias, balance de situación y cuadro de financiación) para atender los requerimientos de las agencias internacionales de calificación de deuda. Las citadas previsiones se realizan para cada Sociedad individualmente y por agregación se obtienen las previsiones para el conjunto del Grupo ENAUSA.

Como instrumentos de planificación más específicos, las Sociedades del Grupo ENAUSA han elaborado en el ejercicio 1995 el denominado Plan Estratégico a largo plazo (1995/1999) y Plan Operativo Anual. En el Plan Estratégico se contemplan los objetivos a conseguir en el período de 5 años que abarca y las acciones a desarrollar para su logro, agrupadas en programas de actuación, con inclusión del coste, calendario y unidades responsables de la ejecución. El Plan Operativo Anual es una concreción más detallada del primer año de vigencia del Plan Estratégico e incluye, agrupados en planes y programas, las acciones a desarrollar para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados para el ejercicio, cuya traducción en magnitudes económico-financieras se concreta en el presupuesto anual. Los presupuestos anuales se elaboran por todas las Sociedades del grupo y están sometidos a un proceso formal de discusión y aprobación por los respectivos Consejos de Administración de las Sociedades, que también hacen un seguimiento mensual de su ejecución y aplicación en base a informes mensuales presentados por las direcciones de cada una de las Entidades.

Los presupuestos internos que se han elaborado en 1994 para el ejercicio 1995, son básicamente presupuestos de explotación pues incluyen principalmente previsiones y objetivos referidos a la cuenta de pérdidas y ganancias; pero también contienen otras referidas a las inversiones en inmovilizado y a la captación y renegociación de la deuda financiera ya que no se elaboran y aprueban presupuestos de capital completos.

La planificación interna de las inversiones y obras a realizar en autopistas y su ejecución viene determinada y condicionada por su sometimiento a las autorizaciones administrativas preceptivas por parte de las Administraciones Públicas competentes y a complejos procesos y trámites de información pública y expropiaciones, por lo que su grado de cumplimiento en los plazos y períodos previstos no es elevado dado el escaso control que pueden ejercer las Sociedades del grupo sobre estos factores. Resulta más elevado el grado de cumplimiento de los presupuestos anuales de explotación, que puede considerarse aceptable, sobre todo en las partidas respecto a las que la dirección de las Sociedades tienen mayor control, como son los gastos de explotación. Se ha observado también un adecuado cumplimiento de los presupuestos en lo referente a los ingresos de explotación, debido fun-

damentalmente al establecimiento de unas previsiones correctas ya que la actuación de las Sociedades del grupo tiene poca influencia sobre el volumen de tráfico (principal factor determinante de los ingresos).

Los gastos financieros, que son componente principal de los resultados ordinarios del grupo, han sido en 1995 inferiores en un 8 por ciento a los presupuestados debido a la caída producida en los tipos de interés y a los importantes volúmenes de renegociación de deuda efectuados. Esta desviación, de cuantía importante (ha supuesto 709 millones de pesetas de gasto inferior a lo previsto), se debe a la dificultad de prever con un año de antelación el curso futuro de los tipos de interés.

Finalmente, cabe señalar que como instrumento complementario de la planificación interna que viene realizando el Grupo ENAUSA, se elaboran presupuestos de tesorería con periodicidad mensual, haciéndose un seguimiento de los mismos por parte de los departamentos competentes de cada Sociedad y por la dirección financiera de la matriz respecto de las sociedades filiales.

Además de los instrumentos de planificación interna mencionados, el Grupo ENAUSA, en cumplimiento de la Ley General Presupuestaria ha elaborado el Plan de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF) para 1995, así como los Presupuestos de Explotación y Capital de su Sociedad matriz ENAUSA y las dependientes AUDASA y AUCALSA.

Si se comparan las previsiones incluidas en el PAIF y en los Presupuestos de Explotación y Capital que figuran en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 del Grupo ENAUSA y de sus Sociedades dependientes con las previsiones incluidas en su planificación económica-financiera interna se observan escasas diferencias, justificables por las diferentes fechas en que se confeccionan las diferentes previsiones. Generalmente, resultan más ajustados a la realidad los presupuestos anuales del grupo elaborados y aprobados internamente que los incluidos en los Presupuestos Generales del Estado, debido a que aquellos se elaboran en fechas más próximas a su período de ejecución, contando con una información más completa sobre lo ocurrido en el ejercicio precedente.

Como conclusión, la planificación interna económico-financiera del Grupo ENAUSA puede considerarse coherente con la exigida por la Ley General Presupuestaria y resulta adecuada para cubrir las necesidades y objetivos del grupo. No obstante, se observan algunas deficiencias susceptibles de ser subsanadas y que mejorarían la calidad de la planificación interna. Entre esas deficiencias cabe indicar la falta de elaboración y aprobación de un Presupuesto anual de Capital y la carencia de un análisis sistemático de las causas de las diferencias observadas en el cumplimiento de los presupuestos anuales que acompañen a los informes mensuales y anual que se presentan por la dirección a los Consejos de Administración.

B.3.2. *Análisis de las operaciones financieras de endeudamiento realizado en 1995*

Las operaciones de endeudamiento financiero realizadas por ENAUSA en 1995 que afectan a sus filiales AUCALSA y AUDASA fueron las que a continuación se

detallan y consistieron prácticamente en la refinanciación de deudas que vencían en el citado ejercicio.

B.3.2.1. Emisiones de Obligaciones en el Mercado Interior

En AUCALSA se realizó en el mes de julio de 1995 una emisión de obligaciones no convertibles por importe de 51.000 millones de pesetas, con plazo de amortización de 7 años contados desde la fecha de emisión y con un tipo de interés nominal del 9,3 por ciento anual, pagadero mediante un único cupón anual. Dicha emisión tenía por objeto refinanciar el vencimiento de los siguientes préstamos y empréstitos:

— Una emisión de obligaciones realizadas en 1988 en el mercado interior por un importe de 5.000 millones de pesetas. A dicha emisión estaba vinculado un contrato de permuta financiera con una entidad extranjera mediante el cual la Sociedad asumía una deuda de 5.363 millones de yenes (que tenían un contravalor de 1.633 millones de pesetas al tipo de cambio asegurado) con la Entidad extranjera, comprometiéndose ésta como contrapartida a la aportación del principal en pesetas de la emisión de obligaciones a su fecha de vencimiento. El tipo de interés de la emisión de obligaciones era el 10 por ciento anual y el de la deuda en yenes era variable fijado en términos del LIBOR para el yen menos el 0,125 por ciento.

— Otra emisión de obligaciones realizada en el mercado interior en 1988 por importe de 15.000 millones de pesetas. Esta emisión estaba vinculada a un contrato de permuta financiera con una Entidad extranjera mediante el cual la citada deuda se había transformado en una deuda de 196 millones de francos suizos (con un contravalor de 14.981 millones de pesetas al tipo de cambio asegurado). El tipo de interés de la emisión de obligaciones había sido del 10 por ciento anual y el de la deuda en francos suizos asumida por la Sociedad por el contrato de permuta financiera era del 4,55 por ciento pagadero en la citada divisa.

— Una emisión de obligaciones realizada en el mercado interior en 1990 por importe de 12.000 millones de pesetas, a un tipo de interés del 11 por ciento anual. También se había establecido un contrato de permuta financiera que convertía dicha deuda en una de 195 millones de marcos alemanes contraída por la Sociedad con una entidad extranjera que, a su vez, asumía la deuda en pesetas. El contravalor en pesetas de dicha deuda en marcos contabilizado por la Sociedad AUCALSA, al tipo de cambio asegurado, era de 9.011 millones de pesetas. El tipo de interés concertado para la deuda en marcos alemanes era del 9,22 por ciento anual pagadero en esa moneda.

— Además, dos préstamos, uno de 636 millones de yenes y otro de 34 millones de francos suizos, ambos concertados en 1988, con un contravalor en pesetas a tipo de cambio asegurado de 194 y 2.516 millones de pesetas, respectivamente. Los tipos de interés de esos préstamos eran variables y fijados sobre el LIBOR de cada una de esas monedas menos un diferencial del 0,125 por ciento en el caso del préstamo en yenes, y más un diferencial del 0,125 por ciento en el préstamo en francos suizos.

El importe total de los empréstitos y préstamos a refinanciar por AUCALSA que quedan relacionados tenía un contravalor en pesetas al tipo de cambio asegurado de 32.000 millones de pesetas. El contravalor a los tipos de cambio vigentes a la fecha de la emisión de obligaciones era de 51.000 millones de pesetas, importe de la emisión que ha venido a sustituir a los citados empréstitos y préstamos.

En AUDASA las operaciones de emisión de empréstitos en el mercado interior en 1995 fueron las siguientes:

— Una emisión de obligaciones no convertibles realizada en mayo de 1995 por un importe de 19.000 millones de pesetas con un tipo de interés del 9,4 por ciento anual, con plazo de vencimiento a siete años contados desde la fecha de emisión. Esta operación tenía por objeto refinanciar una emisión de obligaciones realizada en el mercado interior en 1990 por un importe de 12.560 millones de pesetas emitida a un tipo de interés anual del 11 por ciento, sobre la que, a su vez, se había establecido un contrato de permuta financiera que había transformado dicha deuda en otra en francos suizos por un importe de 171 millones y con la misma fecha de vencimiento que la emisión de obligaciones. El importe fijado para la nueva emisión de obligaciones se correspondía con el contravalor en pesetas de la deuda que tenía AUDASA en francos suizos al tipo de cambio de la fecha de la emisión.

— Otra emisión de obligaciones no convertibles realizada en diciembre de 1995 por un importe de 16.700 millones de pesetas con un tipo de interés anual del 8,65 por ciento, con plazo de vencimiento a diez años contados desde la fecha de emisión. Dicha operación tenía por objeto refinanciar otra emisión de obligaciones realizada en el año 1990 en el mercado interior por importe de 10.452 millones de pesetas, emitida a un tipo de interés anual del 12 por ciento y que había sido objeto de un contrato de permuta financiera en dos monedas extranjeras, habiéndose convertido en dos deudas, una por importe de 83,2 millones de francos suizos y otra por una cuantía de 66,7 millones de marcos alemanes, que tenían igual fecha de vencimiento que la emisión de obligaciones. El importe de 16.700 millones de pesetas de la emisión de obligaciones se correspondía con el contravalor en pesetas de las deudas en francos suizos y marcos alemanes a los tipos de cambio vigentes en diciembre de 1995 más una financiación adicional de 1.957 millones de pesetas.

Por las circunstancias expuestas en el epígrafe B.1.2, no existe documentación disponible en ENAUSA sobre las ofertas recibidas de los diferentes intermediarios financieros para la colocación en el mercado de las citadas emisiones que permita realizar un análisis y evaluación del grado de eficiencia con que se han realizado las operaciones. Tampoco existe constancia de que en el período analizado se llevaran a cabo por otras Sociedades emisiones de obligaciones que por sus características y fecha de salida al mercado pudieran considerarse comparables con las realizadas por AUDASA y AUCALSA. Por todo ello, se ha recurrido a realizar un análisis comparativo de las condiciones y características (tipo de interés y plazo) que tienen las emisiones realizadas por las Sociedades fiscalizadas con las de las emisiones de deuda pública a 5 y 10 años efectuadas en iguales fechas.

Los resultados de dicho análisis figuran en el Anexo 5, en el que constan los tipos de interés y plazo de las emisiones citadas de AUCALSA y AUDASA y los tipos de interés de las emisiones de la deuda pública española realizadas en iguales fechas y a cinco y diez años. Dado que las emisiones de deuda pública no cuentan con las bonificaciones fiscales que tienen las emisiones de obligaciones de AUDASA y AUCALSA, se ha calculado para éstas últimas el tipo de rendimiento equivalente sin bonificaciones fiscales que resulta para el obligacionista (rentabilidad financiero-fiscal) de los tipos nominales de las emisiones. Comparando éste tipo de rendimiento con el tipo de interés nominal de la deuda pública a diez años, resulta que para las emisiones de AUCALSA de julio y AUDASA de mayo de 1995, los diferenciales en tipo de rendimiento son de 0,43 puntos (43 puntos básicos) y 0,29 puntos (29 puntos básicos) en más. Si la comparación se hace con la deuda pública a 5 años, los diferenciales para esas emisiones son de 57 y 40 puntos básicos de mayor rentabilidad de las obligaciones de AUCALSA y AUDASA, respectivamente. Dichos diferenciales de tipo de interés pueden considerarse como muy aceptables dada la mayor liquidez y seguridad que ofrece la deuda pública para el público, e indicativos de una actuación eficiente en la gestión de dichas emisiones.

En el caso de la emisión de obligaciones de AUDASA de diciembre de 1995, con un plazo de vencimiento de 10 años, el diferencial con la deuda pública a igual plazo se eleva a 119 puntos básicos. En ello pudo influir la aceleración en el descenso de los tipos de interés producida en diciembre de 1995 respecto al mes de noviembre, mes este último en el que se fijó el tipo de interés de la emisión comentada y comenzó su suscripción. El diferencial con la deuda pública emitida en noviembre de 1995 desciende a 52 puntos básicos. En todo caso, la gestión de esta emisión no ha resultado tan eficiente como la de las mencionadas anteriormente.

B.3.2.2. Contratos de permuta financiera realizados en el ejercicio

Todas las emisiones de obligaciones a que se ha hecho referencia en el epígrafe precedente han sido objeto de contratos de permuta financiera, mediante los cuales AUCALSA y AUDASA han convertido su endeudamiento inicial en pesetas en deudas en moneda extranjera. Al mismo tiempo, mediante los mismos las Sociedades han obtenido las divisas extranjeras necesarias para hacer frente al vencimiento y amortización de las deudas en moneda extranjera derivadas de los contratos de permuta financiera que vencían en el ejercicio, la mayor parte de ellos vinculados a emisiones de obligaciones realizados en el mercado interior, descritas anteriormente, que, asimismo, han tenido vencimiento en el ejercicio de 1995.

En AUCALSA, como contrapartida de la emisión de obligaciones por importe de 51.000 millones de pesetas, se ha efectuado un contrato de permuta financiera con una entidad extranjera, mediante el cual la Sociedad prestó a esta Entidad extranjera el capital obtenido en la emisión después de deducir los gastos de la misma (comisiones de colocación y aseguramiento principal-

mente) y, a su vez, recibió en préstamo su contravalor en yenes, francos suizos y marcos alemanes en la cuantía suficiente para amortizar tanto los contratos de permuta financiera que le vencían (por importes de 5.363 millones de yenes, 195 millones de marcos alemanes y 196 millones de francos suizos), como los dos préstamos concertados en el exterior por importes de 34 millones de francos suizos y 636 millones de yenes que también tenían su vencimiento en el ejercicio de 1995. La Entidad financiera extranjera se obligó frente a AUCALSA a pagar un tipo de interés anual del 10,67 por ciento sobre el nominal de la emisión en pesetas en un sólo pago anual, en fechas que coinciden con el vencimiento del cupón de intereses de la emisión de obligaciones. El tipo de rendimiento efectivo que resulta es del 11,33 por ciento ya que el capital aportado por AUCALSA es inferior a los 51.000 millones de pesetas de nominal, como consecuencia del pago de las comisiones antes citadas, obteniendo AUCALSA un diferencial de interés (arbitraje) de 2,03 puntos, ya que a los obligacionistas les paga el 9,3 por ciento. AUCALSA, por su parte se obliga a pagar al vencimiento del contrato (a los siete años de su fecha de concertación) un principal de 34,4 millones de marcos alemanes más 133,8 millones de ECUS, recibiendo, a su vez, el importe de 51.000 millones de pesetas. Los tipos de interés pactados fueron del 6,665 por ciento sobre el préstamo en marcos y del 7,72 por ciento sobre el importe en ECUS a pagar anualmente por AUCALSA.

En AUDASA los contratos de permuta financiera efectuados en 1995 fueron los siguientes:

— Sobre la emisión de obligaciones realizada en mayo de 1995 por importe de 19.000 millones de pesetas, se concertó un contrato de permuta financiera, mediante el cual la entidad financiera extranjera a cambio de amortizar el contrato de permuta preexistente que vencía en esa fecha (que suponía una deuda de AUDASA de 171 millones de francos suizos que se cancelaba), recibía en préstamo el importe neto de la emisión de obligaciones en pesetas a un tipo de interés anual del 11,22 por ciento sobre el nominal de la emisión, lo que equivalía a un tipo de rendimiento efectivo del 11,897 por ciento sobre los fondos recibidos. AUDASA, por su parte, adquiriría la obligación de pagar en el plazo de siete años, contados desde la fecha del contrato, un principal de 171,3 millones de francos suizos, que devengaban un tipo de interés del 5,06 por ciento anual a favor de la entidad extranjera, asumiendo ésta la devolución de los 19.000 millones de pesetas, principal del empréstito, a la fecha de vencimiento de contrato.

— La emisión de obligaciones de 16.700 millones de pesetas de diciembre de 1995 fue también objeto de otro contrato de permuta financiera realizado, como los anteriormente descritos, para amortizar la deuda que, por importe de 66,7 millones de marcos alemanes más 83,3 millones de francos suizos, tenía AUDASA con la Entidad financiera extranjera como consecuencia de otro contrato de permuta financiera anterior y que vencía en dicha fecha. Mediante este contrato se aportaban, además, 12,6 millones de ECUS como financiación adicional para AUDASA. La Entidad financiera extranjera recibía el capital neto obtenido de la emisión de obligaciones

(16.182 millones de pesetas, una vez deducidos los gastos de colocación y aseguramiento) por un plazo de 10 años, comprometiéndose a pagar un tipo de interés anual del 10,445 por ciento sobre el nominal del empréstito (tipo de rendimiento del 10,97 por ciento sobre el efectivo recibido) y a devolver el principal en pesetas al cabo de los diez años. AUCALSA, por su parte, recibía un préstamo por importe de 106 millones de ECUS, con vencimiento a un plazo de 10 años, obligándose a pagar un tipo de interés del 8,149 por ciento sobre el citado principal en ECUS.

Como consecuencia de los contratos de permuta financiera suscritos por AUCALSA y AUDASA sobre los empréstitos emitidos en 1995, estas sociedades obtienen unos diferenciales de tipo de interés a su favor en pesetas de 3,03, 2,50 y 2,32 puntos porcentuales, respectivamente, sobre los principales de los tres empréstitos relacionados, que minoran en esa misma cuantía los tipos de interés del endeudamiento convertido en moneda extranjera, único que aparece registrado en sus balances. Los tipos de interés en pesetas concertados por la cesión de los capitales obtenidos por la emisión de las obligaciones mediante los contratos de permuta financiera descritos, parecen adecuados, pues se alinean con diferencias poco significativas con los tipos de interés y de rendimiento de las emisiones de deuda pública española a 5 y 10 años vigentes en las fechas en que se suscribieron dichos contratos. En cuanto a los tipos de interés concertados para el endeudamiento en moneda extranjera éstos también resultan adecuados para las deudas denominadas en marcos alemanes y francos suizos, pues se sitúan con pequeños diferenciales sobre los tipos de interés vigentes en el mercado para los títulos de deuda pública emitidos en esas monedas y a plazos similares. Sin embargo, en el contrato de permuta financiera concertado en diciembre de 1995 por AUDASA el tipo de interés establecido para la deuda en ECUS (8,149 por ciento) puede considerarse elevado en relación con los tipos de interés vigentes en esas fechas para la deuda emitida en esa moneda y al plazo de 10 años. Ello podría obedecer a la necesidad de compensar al intermediario financiero extranjero que hacía de contrapartida de dicha operación por el quebranto que suponía el relativamente elevado tipo de interés concertado para los fondos en pesetas que era superior al vigente en diciembre de 1995 para la deuda pública española a 10 años (tipo de rendimiento del 10,97 por ciento a pagar por la Entidad financiera extranjera a AUDASA frente a un tipo de rendimiento del 10,20 por ciento que se podía obtener invirtiendo en deuda pública española a 10 años).

Como conclusión de este análisis y considerando en su conjunto la gestión del endeudamiento financiero de las sociedades AUCALSA y AUDASA por parte de ENAUSA en el ejercicio de 1995, ésta puede calificarse de adecuada y eficiente, a la vista de los resultados comentados.

B.3.2.3 Coste del endeudamiento financiero

Los costes financieros ocasionados por el endeudamiento financiero de AUDASA ascendieron en 1995 a 4.251 millones de pesetas, lo que representaba un coste

financiero medio del 5,9 por ciento sobre un saldo medio de 70.030 millones de pesetas de endeudamiento financiero mantenido durante el ejercicio. En AUCALSA los costes financieros fueron de 2.648 millones de pesetas, siendo el endeudamiento financiero medio mantenido durante el ejercicio de 50.542 millones de pesetas y el coste financiero medio del 5,24 por ciento. En los costes financieros considerados se han incluidos los gastos en conceptos de intereses devengados, los gastos en forma de comisiones de colocación, aseguramiento y otras percibidas por los intermediarios financieros participantes en las emisiones de empréstitos y en la formalización de los contratos de permuta financiera y los gastos periodificados derivados de la formalización de las deudas.

Dichos costes financieros son muy bajos si se compara con los tipos de interés medios de la deuda española a largo plazo existentes en el ejercicio de 1995, que fueron del 11,45 por ciento para las obligaciones a 10 años y del 11,28 por ciento para los bonos a cinco años. Ello se debe fundamentalmente, a los beneficios financieros y tributarios de que disfrutaban las sociedades concesionarias de autopistas de peaje, descritos en epígrafes anteriores. Entre esos beneficios cabe destacar el aseguramiento del tipo de cambio por el Estado para el endeudamiento en moneda extranjera que permitió a las Sociedades fiscalizadas acceder a préstamos en monedas extranjeras tales como el yen, el franco suizo o el marco alemán, con tipos de interés sustancialmente menores que los que existían en el mercado interior español, sin tener que asumir las Sociedades concesionarias el coste del riesgo de variación del tipo de cambio que incorpora ese endeudamiento frente al endeudamiento en pesetas.

Otra de las fuentes del bajo coste financiero son los beneficios tributarios con que cuentan las emisiones de empréstito realizadas en el mercado interior que, unidas a los contratos de permuta financiera, han permitido minorar el coste financiero de los empréstitos realizados en 1995 y de las deudas en moneda extranjera que resultan de su permuta financiera, entre 2 y 3 puntos porcentuales.

En definitiva, el nivel del coste financiero medio de AUDASA y AUCALSA depende de las monedas extranjeras elegidas para endeudarse y de que este endeudamiento esté vinculado a contratos de permuta financiera realizados sobre empréstitos emitidos en el mercado interior en pesetas. Cabe observar que la diferencia de tipos de interés de las deudas a largo plazo en yenes y francos suizos existentes en 1995 frente a las deudas en marcos alemanes o ECUS podía oscilar entre 2 y 5 puntos porcentuales.

En algún caso, el endeudamiento en yenes derivado de una permuta financiera hecha en base a un empréstito emitido en pesetas ha tenido como consecuencia un coste financiero negativo, al resultar el tipo de interés de la deuda en yenes menor que el diferencial de tipo de interés ganado al ceder los fondos en pesetas obtenidos del empréstito.

La elección de la moneda extranjera en que pueden endeudarse AUDASA y AUCALSA (al igual que el resto de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje) depende, aparte de las propuestas que hagan las sociedades mismas, de la autorización y/o decisión de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, que es el organismo estatal competente de acuerdo con la normati-

va vigente para aprobar los planes de financiación de estas sociedades. Por tanto, los costes medios financieros obtenidos por AUDASA y AUCALSA en 1995 (y los que en futuro resulten) son consecuencia, en su mayor parte, de las decisiones del Ministerio de Economía y Hacienda sobre las monedas extranjeras en que pueden endeudarse dichas sociedades. A este respecto conviene hacer notar que aunque las decisiones sobre las emisiones de empréstitos en el mercado interior son competencia de las sociedades concesionarias, su conversión en deudas en moneda extranjera a través de contratos de permuta financiera está también sometida a autorización del Ministerio de Economía y Hacienda a través de la citada Dirección General del Tesoro y Política Financiera. En consecuencia, la gestión financiera del endeudamiento autónoma y propia de las sociedades AUDASA y AUCALSA queda limitada a la negociación y consecución de las mejores condiciones de coste para los préstamos y empréstitos en moneda extranjera o nacional y a la posibilidad de optar por financiarse en el mercado interior. La adecuada o inadecuada gestión del endeudamiento por parte de las Sociedades puede minorar o aumentar el coste financiero de AUDASA y AUCALSA en unas pocas décimas de punto como máximo, mientras que las decisiones de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera sobre las monedas extranjeras en que pueden endeudarse esas Sociedades puede afectar a su coste financiero en varios puntos porcentuales.

En el ejercicio de 1995, las operaciones de refinanciación en moneda extranjera autorizadas por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera a AUDASA y AUCALSA supusieron un cambio sobre las hechas en ejercicios precedentes. Se sustituyó deuda en yenes y francos suizos (parcialmente) por deuda en marcos alemanes y ECUS, (lo que supone un encarecimiento relativo del endeudamiento al ser los tipos de interés en estas monedas superiores a las existentes para el yen y el franco suizo), aprovechando la tendencia existente en 1995 respecto a ejercicios precedentes de descensos en los tipos de interés generalizados. Con ello, se pretendía disminuir el riesgo de tipo de cambio que viene teniendo el Estado, que era menor respecto al marco alemán y al ECU que respecto al yen y al franco suizo.

B.3.3. *Gestión de la tesorería y de las inversiones financieras temporales*

Durante el ejercicio de 1995 las sociedades AUDASA y AUCALSA han mantenido unos saldos medios diarios en forma de inversiones financieras temporales de 5.275 millones de pesetas y 3.281 millones de pesetas, respectivamente. Dichas inversiones financieras consistían en Repos de Letras del Tesoro y pagarés de empresas con vencimientos a corto plazo, generalmente de 1 a 3 meses. El rendimiento medio anual de dichas inversiones fue del 9,35 por ciento en AUDASA y del 9,45 por ciento en AUCALSA. Estos tipos de rendimiento fueron superiores a los registrados en el mercado por las Letras del Tesoro a plazo de un mes que fueron de 8,9 por ciento en media anual.

Debe observarse que la rentabilidad obtenida por los excedentes de tesorería mencionados colocados en inver-

siones financieras temporales es muy superior al coste de esos recursos obtenidos mediante endeudamiento (que es del 5,9 por ciento en AUDASA y del 5,24 por ciento en AUCALSA) por lo que los citados excedentes son una fuente de beneficios financieros para ambas Sociedades. Ello se debe, como anteriormente se ha expuesto, a los beneficios financieros y tributarios de que disfruta el endeudamiento de AUDASA y AUCALSA y que tiene como contrapartida por parte del Estado la asunción de un riesgo de tipo de cambio aún no materializado (y cuya cobertura no se incluye en los Presupuestos Generales del Estado) y de unos gastos fiscales soportados por éste en forma de bonificaciones fiscales a los rendimientos de los empréstitos emitidos.

Por otra parte, procede mencionar que las citadas inversiones financieras temporales ponen de manifiesto la existencia de un volumen excesivo de excedentes de tesorería, que podría, alternativamente, haberse dedicado a reducir el endeudamiento financiero. Esta circunstancia podría, en principio, considerarse indicativa de una inadecuada planificación financiera; sin embargo, el volumen de los beneficios financieros derivados de la inversión de los excedentes comentados apuntan a que esta situación obedece a una actuación preestablecida por ENAUSA y sus dependientes AUDASA y AUCALSA, conclusión avalada por la permanencia de los citados saldos durante la mayor parte de los días del año (en AUDASA el saldo diario mínimo en inversiones financieras temporales ha sido de 3.750 millones de pesetas; y de 2.550 millones de AUCALSA). Por otro lado, no existen en la actividad de las Sociedades AUDASA y AUCALSA contingencias no previsibles con antelación suficiente que obliguen a mantener el volumen de excedentes de recursos citados en forma de inversiones financieras; y las necesidades de tesorería para atender los pagos generados por la explotación se han cubierto con las disponibilidades de recursos existentes en las cuentas bancarias de forma más que suficiente.

El mantenimiento de excedentes de recursos en forma de inversiones financieras temporales puede estar motivado, además, en el caso de AUCALSA, por ser ésta una Sociedad que está en una situación de pérdidas continuadas como consecuencia de que el volumen de tráfico de la autopista de peaje que explota está lejos de alcanzar unas cifras que permitan el equilibrio financiero. Por ello, el Estado viene cubriendo sus resultados negativos mediante subvenciones a la explotación recogidas en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado. Si prescindiera de los ingresos generados por los excedentes de recursos mencionados, la subvención anual a aportar por el Estado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se vería aumentada. AUDASA, por el contrario, a partir de 1994 viene obteniendo resultados positivos, dedicando la mayor parte de los mismos a dotar el Fondo de Reversión, y habiendo reconocido en 1995 una pequeña cifra de beneficio. Para AUDASA, la supresión de las inversiones financieras temporales supondría una menor generación de recursos y, también, menores dotaciones al Fondo de Reversión.

Puede existir, por tanto, en este aspecto un conflicto entre los intereses particulares de ENAUSA y sus depen-

dientes AUDASA y AUCALSA y los intereses generales del Estado. Teniendo en cuenta que las tres Sociedades son de la entera propiedad del Estado, dicho conflicto debería resolverse a favor de los intereses generales, que se verían, en definitiva, protegidos en mayor medida aplicando los excedentes de recursos a la reducción del endeudamiento en moneda extranjera. Corresponde a los organismos estatales de los que dependen estas Sociedades, ordenar y arbitrar las soluciones para el problema comentado.

En el ejercicio de 1995, AUDASA y AUCALSA mantuvieron en cuentas corrientes bancarias unos saldos medios mensuales aproximados de 449 y 383 millones de pesetas, respectivamente. No ha sido posible conocer los saldos medios diarios porque el sistema de registro contable utilizado por estas Sociedades para las cuentas bancarias no facilita información sobre los saldos reales diarios. Por otra parte, los saldos contable a fin de mes, utilizados para obtener los saldos medios mensuales, pueden diferir de los reales por las operaciones en curso y pendientes de contabilizar tanto por las Sociedades como por los bancos. La rentabilidad de esos saldos ha sido del 7 por ciento en AUDASA y del 5 por ciento en AUCALSA, inferior a la observada para las inversiones financieras temporales, debido a que los tipos de interés percibidos en cuenta corriente son inferiores a los de las inversiones en Letras del Tesoro, a que había cuentas corrientes sin remuneración y a que sólo se retribuían los saldos a partir de unos volúmenes mínimos. Como ya se ha indicado en el epígrafe B.1.2., el número de cuentas corrientes bancarias es susceptible de reducción sin que se perjudique la gestión de la explotación; y ello permitiría un más adecuado control de esos fondos y (aunque con menor trascendencia), facilitaría la reducción del volumen de los saldos existentes, y posiblemente, la mejora de su rentabilidad.

Como conclusión de este subepígrafe, se puede considerar como adecuada la gestión de la tesorería y de las inversiones financieras temporales en su conjunto, con las salvedades y excepciones comentadas.

B.4. Conclusiones

B.4.1. Representatividad de las cuentas fiscalizadas

Los saldos de las cuentas objeto de la fiscalización y que forman parte de las cuentas anuales, cuyo detalle figura en el Anexo 2, del Grupo ENAUSA consolidado y de las filiales de la Sociedad AUDASA y AUCALSA, a 31 de diciembre de 1995, son representativos de los fondos propios, del endeudamiento financiero, las subvenciones de capital, los anticipos reintegrables y las inversiones financieras temporales y la tesorería que las citadas entidades realmente tenían a dicha fecha y de los ingresos, gastos y resultados financieros obtenidos en el ejercicio de 1995 con las excepciones que a continuación se mencionan:

— En el Balance de situación de AUCALSA, a 31 de diciembre de 1995, figura indebidamente un saldo de 75 millones de pesetas en concepto de «Fondo común de Seguro de Cambio» incluido en la rúbrica «Otros Acreedores a Largo Plazo». Dicho saldo debió cancelarse con

abono a la cuenta de Resultados de Ejercicios Anteriores. Al no haberse hecho así, los Resultados Antes de Impuestos del ejercicio de 1995 resultan infravalorados en la citada cifra de 75 millones de pesetas. Como consecuencia de ello, también resultan infravalorados, en la cifra citada, los Resultados antes de Impuestos del Grupo ENAUSA consolidado con sus sociedades dependientes del ejercicio de 1995⁶.

— La Sociedad AUCALSA tenía un riesgo no provisionado ni registrado por importe de 599 millones de pesetas, como consecuencia de un acta levantada por la Hacienda Pública en el ejercicio de 1995 por ese mismo importe por declaración de bases impositivas en el Impuesto de Sociedades del ejercicio de 1990 inferiores a las estimadas por la Hacienda. Dicha acta fiscal ha sido recurrida por AUCALSA que espera que no se deriven pérdidas para la Sociedad como consecuencia de ella. No obstante, AUCALSA ha provisionado, con cargo a los resultados del ejercicio, un importe de 59 millones de pesetas en concepto de intereses de demora de la citada deuda fiscal⁷.

La Sociedad manifiesta que no ha provisionado el total de la citada deuda con Hacienda, lo que supondría el reconocimiento de una pérdida de igual importe que la provisión, porque ello no sería admitido por la Intervención General del Estado, órgano emisor de un informe preceptivo sobre los resultados anuales de la Sociedad para que ésta obtenga del Tesoro la subvención a las pérdidas de la explotación, a la que tiene derecho en base a la legislación vigente.

— ENAUSA, AUDASA y AUCALSA en las memorias que forman parte de sus cuentas anuales de 1995, no aportan información sobre el origen y contenido del concepto «Contrapartida SWAP», ni sobre la existencia y detalle de los contratos de permuta financiera que mantienen para todas las emisiones de obligaciones realizadas en el mercado interior y vivas a 31 de diciembre de 1995, sin lo cual sus cuentas anuales resultan de difícil comprensión para los terceros interesados en las mismas, incumplándose en este aspecto, el principio de imagen fiel previsto en el Plan General de Contabilidad.

El concepto «Contrapartida SWAP» figura en las citadas cuentas anuales por un importe total para el conjunto del Grupo ENAUSA de 54.549 millones de pesetas con signo negativo, neteando el importe del saldo vivo de obligaciones emitidas en el mercado nacional a 31 de diciembre de 1995, que figura registrado por un importe bruto de 130.976 millones de pesetas y un valor neto de 76.427 millones de pesetas.

⁶ En las alegaciones formuladas a esta conclusión se justifica el mantenimiento del saldo de 75 millones de pesetas por la aplicación del principio de prudencia valorativa; sin embargo, dicho principio de prudencia valorativa; sin embargo, dicho principio, que es aplicable a situaciones de incertidumbre, no lo es en este caso pues existe certeza en la cuantía de la sobrevaloración de las provisiones por comisiones de seguro de cambio, al ser firme el cambio de criterio en la liquidación de dichas comisiones.

⁷ Se mantiene el texto pese a lo expuesto en las alegaciones de las Sociedades, ya que en éstas, reconociéndose la existencia del riesgo, no se aportan razones suficientes para justificar su no provisión.

B.4.2. *Cumplimiento de la legalidad*

Se han observado los siguientes incumplimientos de la legislación específicamente aplicable a las sociedades concesionarias de la construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje:

AUDASA, a 31 de diciembre de 1995, no cumplía el requisito legal de que los recursos ajenos procedentes del ahorro exterior fueran como mínimo el 45 por ciento del total de los recursos movilizados (artículo 8.º del Decreto 1955/73, de 17 de agosto, de adjudicación de la Autopista del Atlántico a AUDASA), ya que dicho porcentaje ascendía al 39,2. Igual circunstancia se daba a 31 de diciembre de 1994, fecha en que el citado porcentaje era del 40,3. Tampoco se ha cumplido el requisito legal a lo largo de todo el ejercicio de 1995, ya que el porcentaje medio durante él ha sido del 39,7.

AUCALSA, por su parte, incumplía a 31 de diciembre de 1995, el requisito legal de que sus recursos ajenos procedentes del ahorro exterior fueran como mínimo el 40 por ciento del total de los recursos movilizados (artículo 8.º del Decreto 2417/75, de 22 de agosto, de adjudicación de la autopista Campomanes-León a AUCALSA), ya que a dicha fecha el citado porcentaje era del 12,6 por ciento. Asimismo se incumplió el requisito citado durante todo el ejercicio de 1995 ya que el porcentaje medio de los recursos ajenos procedentes del ahorro exterior a lo largo del ejercicio fue de 14 por ciento; y lo incumplía también al 31 de diciembre de 1994, fecha en que el citado porcentaje era el 15,3 por ciento.

AUCALSA, por otra parte, incumplía el requisito legal de que el porcentaje máximo de endeudamiento en el mercado interior no superará el 40 por ciento del total de recursos movilizados. A 31 de diciembre de 1995 dicho porcentaje era del 43,3 por ciento; y había sido del 40,7 por ciento a 31 de diciembre de 1994⁸.

Por otra parte, el aseguramiento del tipo de cambio por parte del Estado sobre los principales de los préstamos y empréstitos emitidos por AUDASA y AUCALSA en el exterior en moneda extranjera, no se había materializado en ningún caso hasta la fecha de 31 de diciembre de 1995, a pesar de que durante la vida de esas Sociedades se había producido el vencimiento y amortización de un número considerable de ellos. La causa de la ausencia de materialización de las diferencias de cambio que han ido surgiendo a lo largo de la vida de los citados préstamos y empréstitos ha sido que éstos se han ido refinanciando en moneda extranjera por los mismos importes adeudados a medida que se producían los vencimientos. Ello ha dado lugar a una acumulación de diferencias de cambio, que son a cargo del Estado, cuya materialización se viene difiriendo en el tiempo, y que a 31 de diciembre de 1995 ascendían a un importe de 44.539 millones de pesetas en el caso de AUDASA y de 35.179 millones de pesetas en el caso de AUCALSA, totalizando para ambas sociedades estatales un importe de 79.718 millones de pesetas.

⁸ Lo alegado por las Sociedades sobre este particular no aporta razones que justifiquen la modificación del texto.

El pago de las diferencias de cambio acumuladas por parte del Estado, deberá efectuarse, en todo caso, a partir del año 1998, de acuerdo con lo previsto en los planes económico-financieros vigentes de AUDASA y AUCALSA, porque en dicho año vence el período de financiación máximo de estas Sociedades concesionarias. Este período de financiación, establecido en los decretos de adjudicación y en la Cláusula 46 del Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de las autopistas de peaje (Decreto núm. 215/73, de 25 de enero), está fijado en la mitad del período concesional y a partir de su vencimiento dichas Sociedades no podrán emitir obligaciones, bonos y otros títulos semejantes que representen una deuda con terceras personas para hacer frente a la inversión real y, en su caso, a los gastos financieros previstos; y aunque se acepte la posibilidad de que las Sociedades se refinancien con posterioridad a la conclusión del período de financiación mediante créditos en el exterior (cuya amortización ha de producirse en todo caso antes de la fecha fijada para el término de concesión esto es, el 18 de agosto del año 2023 en el caso de AUDASA y 18 de octubre del año 2021 en el caso de AUCALSA) estas Entidades no podrán disfrutar del beneficio del seguro de tipo de cambio, a cargo del Estado, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente y, específicamente, en la cláusula 46 del Pliego de cláusulas generales⁹.

Con arreglo a las previsiones contenidas en los planes económico-financieros vigentes de AUDASA (aprobado en 1994) y AUCALSA (aprobado en 1990) la reducción o amortización neta del endeudamiento comenzará en 1999, previéndose la amortización total de la deuda a medio y largo plazo de AUDASA en el año 2011 y la de AUCALSA en el año 2020. Sin embargo, dichos planes incumplen la citada cláusula 46 pues, no mencionan el período de financiación máximo; e incluyen la concertación de operaciones de endeudamiento financiero con posterioridad a las fechas de finalización de los respectivos períodos de financiación de AUDASA y AUCALSA, sin especificar, por otra parte, las modalidades de dicho endeudamiento.

B.4.3. *Evaluación del Sistema de gestión financiera*

Los procedimientos para la gestión y la planificación financiera aplicados en el período fiscalizado fueron, en general, adecuados, aunque se ha constatado una cierta falta de transparencia respecto al procedimiento seguido en celebración de los contratos de colocación de las emisiones de empréstitos y de permuta financiera, ya que no existe en ENAUSA documentación suficiente sobre las diversas ofertas recibidas de las diferentes Entidades financieras que pudieron optar a los citados contratos.

⁹ Como contestación a lo alegado por las sociedades conviene aclarar que el tribunal no cuestiona que los beneficios económico-financieros se mantengan a lo largo de todo el período concesional, no lo que no se estima procedente es que tales beneficios puedan aplicarse a operaciones de endeudamiento concertadas después de transcurrido el período máximo de financiación, que quedó establecido como uno de los requisitos esenciales de la concesión.

Por otra parte, existían en 1995 deficiencias de menor relevancia en los procedimientos de gestión y control de la Tesorería, como son la carencia de procedimientos informáticos que permitan conocer en tiempo real los saldos mantenidos en las cuentas bancarias de AUDASA y AUCALSA y la existencia de un número excesivo de ellas en relación con las necesarias para su funcionamiento.

La gestión financiera realizada en el ejercicio de 1995 puede calificarse de eficaz y eficiente a la vista de los resultados obtenidos, habiendo logrado ENAUSA refinar el endeudamiento financiero de sus filiales AUDASA Y AUCALSA a unos costes financieros bajos y casi óptimos, dadas las condiciones de los mercados financieros en que ha operado. Ello se ha logrado mediante un aprovechamiento máximo de los beneficios financieros y tributarios que el marco legal concede a las sociedades concesionarias de autopistas de peaje.

Además, la gestión de los excedentes de tesorería canalizados hacia inversiones financieras temporales ha proporcionado a AUDASA y AUCALSA cifras relativamente importantes de beneficios financieros, debido al volumen de los mismos ya que el tipo de rendimiento obtenido de estas inversiones es muy superior al coste financiero de los recursos utilizados. AUDASA y AUCALSA han mantenido durante el ejercicio de 1995 unas inversiones financieras temporales con unos saldos medios de 5.275 y 3.281 millones de pesetas, respectivamente. Las comprobaciones efectuadas ponen de manifiesto que el volumen citado de inversiones financieras se corresponde con un volumen de excedentes de tesorería superior al previsible normalmente como necesario, que podría haberse empleado, alternativamente, en reducir el endeudamiento financiero de esas Sociedades. Aún cuando desde la perspectiva de los intereses particulares del Grupo ENAUSA (en su búsqueda de la rentabilidad) sea más conveniente el tener elevados excedentes de tesorería empleados en inversiones financieras temporales, esta actuación puede no ser beneficiosa para los intereses públicos generales ya que el mayor endeudamiento financiero de las Sociedades AUDASA y AUCALSA que se deriva de esa estrategia supone unos mayores gastos fiscales (en forma de exenciones fiscales a los rendimientos de los préstamos y empréstitos emitidos por esas Sociedades) y un mayor riesgo de variación del tipo de cambio a soportar por el Estado. Puesto que tanto ENAUSA como sus filiales AUDASA y AUCALSA son Sociedades Estatales cuyo capital es enteramente propiedad del Estado, deberían prevalecer los intereses generales sobre los particulares del Grupo ENAUSA.

Finalmente, debe hacerse notar que los bajos niveles de coste financiero que han venido teniendo AUDASA y AUCALSA, están determinados en gran medida por las decisiones adoptadas por el Ministerio de Economía y Hacienda de autorizar la refinanciación del endeudamiento de esas Sociedades en monedas con bajos tipos de interés y, correlativamente, con altos niveles de riesgo de variación del tipo de cambio frente a la peseta, como son el franco suizo o el yen, cuando cabría la alternativa de autorizar las refinanciaciones en mone-

das con menor riesgo de tipo de cambio como el ECU, aunque con mayores tipos de interés. Esta actuación supone trasladar una parte sustancial del coste financiero del endeudamiento financiero de AUDASA y AUCALSA al Estado, que, de forma diferida y en ejercicios futuros, deberá afrontar el pago de las diferencias de cambio acumuladas históricamente a medida que se inicie el proceso de amortización de dicho endeudamiento.

C. RECOMENDACIONES

Como consecuencia del resultado de las actuaciones practicadas y una vez analizado el contenido de las alegaciones presentadas sobre ellas se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Los Órganos correspondientes de la Administración del Estado deberán adoptar las medidas precisas para que las Sociedades AUDASA y AUCALSA cumplan lo establecido en los Decretos 1955/73, de 17 de agosto, y 2417/75, de 22 de agosto, respecto a los porcentajes de recursos mínimos procedentes del ahorro exterior que deben mantener sobre el total de recursos movilizados y a los porcentajes máximos de recursos ajenos sobre el total de recursos procedentes del ahorro interior.

En el caso de que se considerara que las circunstancias económicas existentes a la promulgación de los citados Decretos y que dieron lugar al establecimiento de las limitaciones indicadas no concurren en la actualidad, podría ser aconsejable su derogación; pero en tanto continúen vigentes no debe permitirse su sistemático incumplimiento.

2. La Administración deberá incluir en los Presupuestos Generales del Estado los créditos necesarios para atender a su vencimiento las diferencias de cambio derivadas del compromiso de dar cobertura al riesgo de variación de dicho cambio en las operaciones de endeudamiento concertadas en el exterior y en divisas extranjeras por las Sociedades fiscalizadas y que afectan al principal de los préstamos o empréstitos.

3. La Administración deberá adoptar las medidas necesarias para que los beneficios fiscales y las obligaciones a asumir por el Estado que con arreglo a la normativa vigente son de aplicación a las operaciones financieras que lleven a cabo las Sociedades fiscalizadas, y en particular las obligaciones derivadas de la garantía o seguro de cambio de los préstamos concertados en el exterior en moneda extranjera, no se asuman en relación con las operaciones de endeudamiento (incluidas las de refinanciación) que se realicen con posterioridad al vencimiento del periodo máximo de financiación establecido para cada concesión, ya que la cláusula 46 del Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje y disposiciones concordantes sólo autorizan su aplicación a las operaciones que se produzcan dentro de dicho periodo.

Madrid, 29 de julio de 1998.

BALANCES DE SITUACION A 31-12-1995

ANEXO I pág. 1

DE ENAUSA Y SOCIEDADES DEPENDIENTES; AUDASA Y AUCALSA

(en millones de pesetas)

| ACTIVO | CONSOLIDADO de ENAUSA y Sdes.depend. | AUDASA | AUCALSA | PASIVO | CONSOLIDADO DE ENAUSA y Sdes.depend. | AUDASA | AUCALSA |
|---|--|-----------------------|-----------------------|---|--|-----------------------|-----------------------|
| INMOVILIZADO | <u>276.808</u> | <u>127.574</u> | <u>102.072</u> | FONDOS PROPIOS | <u>98.510</u> | <u>33.373</u> | <u>45.285</u> |
| . Gastos de Establecimiento | 8 | 3 | - | . Capital suscrito | 58.234 | 32.599 | 45.284 |
| . Inmovilizaciones inmateriales | 99 | 23 | - | . Reservas | 192 | 745 | 1 |
| . Inmovilizaciones materiales | 276.482 | 127.487 | 102.027 | . Reservas en sociedades consolidadas por integración global | 39.934 | - | - |
| . Inmovilizaciones financieras | 219 | 61 | 45 | . Pérdidas y Ganancias | 150 | 29 | - |
| | | | | SOCIOS EXTERNOS | <u>13.880</u> | - | - |
| GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS | <u>1.572</u> | <u>804</u> | <u>620</u> | INGRESOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS | <u>4.516</u> | <u>3.685</u> | <u>237</u> |
| | | | | . Subvenciones de capital | 4.019 | 3.509 | - |
| | | | | . Otros ingresos | 497 | 176 | 237 |
| | | | | PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS | <u>3.093</u> | <u>2.543</u> | <u>59</u> |
| | | | | . Provisión para pensiones | 439 | 438 | - |
| | | | | . Otras provisiones | 192 | 134 | 59 |
| | | | | . Fondo de reversión | 2.462 | 1.971 | - |
| ACTIVO CIRCULANTE | <u>15.194</u> | <u>5.900</u> | <u>1.915</u> | ACREEDORES A LARGO PLAZO | <u>144.959</u> | <u>82.024</u> | <u>47.471</u> |
| . Existencias | 270 | 43 | 90 | . Emisiones de obligaciones | 107.194 | 62.185 | 36.158 |
| . Deudores | 1.908 | 901 | 652 | . Deudas con Entidades de Crédito | 15.649 | 4.691 | 4.958 |
| Inversiones financieras temporales | 11.134 | 4.403 | 998 | . Otros acreedores | 22.116 | 15.148 | 6.355 |
| Tesorería | 1.792 | 483 | 166 | ACREEDORES A CORTO PLAZO | <u>28.617</u> | <u>12.653</u> | <u>11.555</u> |
| Ajustes por periodificación | 90 | 71 | 9 | . Emisión de obligaciones | 19.540 | 6.356 | 9.426 |
| | | | | . Intereses de obligaciones | 791 | 788 | 2 |
| | | | | . Deudas por intereses | 426 | 84 | 194 |
| | | | | . Deudas con empresas del grupo | 11 | 3 | 3 |
| | | | | . Acreedores comerciales | 750 | 271 | 225 |
| | | | | . Otras deudas no comerciales | 6.836 | 5.080 | 1.564 |
| | | | | . Ajustes por periodificación | 264 | 71 | 141 |
| TOTAL ACTIVO... | <u>293.574</u> | <u>134.278</u> | <u>104.607</u> | TOTAL PASIVO.... | <u>293.574</u> | <u>134.278</u> | <u>104.607</u> |

CUENTA DE PERDIDAS Y GANANCIAS DEL GRUPO ENAUSA

CONSOLIDADO Y DE LAS FILIALES AUDASA Y AUCALSA

EJERCICIO 1995

(en millones de pesetas)

| HABER | CONSOLIDADO de ENAUSA y Sdes. depend. | AUDASA | AUCALSA | DEBE | CONSOLIDADO DE ENAUSA y Sdes. depend. | AUDASA | AUCALSA |
|---|---|--------------|--------------|---|---|--------------|--------------|
| Importe neto de la cifra de negocios | 12.573 | 7.211 | 2.289 | Aprovisionamiento | 211 | 32 | 55 |
| Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado | 313 | 133 | 158 | Gastos de Personal | 2.804 | 1.204 | 735 |
| Otros ingresos de explotación | 1.603 | 75 | 1.370 | Dotaciones para amortizaciones del inmovilizado | 825 | 272 | 146 |
| . Ingresos accesorios | 258 | 75 | 25 | Variaciones de provisiones de Tráfico | 19 | 15 | 2 |
| . Subvenciones | 1.345 | - | 1.345 | Otros gastos de explotación | 4.015 | 2.282 | 771 |
| Total ingresos de explotación | <u>14.490</u> | <u>7.420</u> | <u>3.817</u> | . Servicios Exteriores y tributos | 2.165 | 922 | 771 |
| | | | | . Dotación al Fondo de Reversión | 1.850 | 1.360 | --- |
| PERDIDAS DE EXPLOTACION | --- | --- | --- | Total gastos de explotación | <u>7.874</u> | <u>3.805</u> | <u>1.709</u> |
| . Ingresos financieros | <u>1.370</u> | <u>552</u> | <u>337</u> | BENEFICIOS DE EXPLOTACION | <u>6.615</u> | <u>3.615</u> | <u>2.108</u> |
| . Gastos financieros netos imputados a la inversión | <u>346</u> | <u>202</u> | <u>144</u> | Gastos financieros y asimilados | <u>8.128</u> | <u>4.286</u> | <u>2.648</u> |
| RESULTADOS FINANCIEROS NEGATIVOS | <u>6.412</u> | <u>3.531</u> | <u>2.167</u> | RESULTADOS FINANCIEROS POSITIVOS | --- | --- | --- |
| PERDIDA DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS | --- | --- | <u>60</u> | BENEFICIOS DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS | <u>203</u> | <u>83</u> | --- |
| RESULTADOS EXTRAORDINARIOS NEGATIVOS | --- | 12 | --- | RESULTADOS EXTRAORDINARIOS POSITIVOS | <u>57</u> | --- | <u>60</u> |
| PERDIDAS ANTES DE IMPUESTOS | --- | --- | --- | BENEFICIOS ANTES DE IMPUESTOS | <u>260</u> | <u>71</u> | --- |
| | | | | Impuesto de Sociedades | 89 | 42 | --- |
| RESULTADO DEL EJERCICIO (PERDIDAS) | --- | --- | --- | RESULTADO DEL EJERCICIO (BENEFICIOS) | <u>171</u> | <u>29</u> | --- |
| | | | | Resultado atribuido a socios externos | 21 | --- | --- |
| | | | | RESULTADOS DEL EJERCICIO ATRIBUIDO A LA SOCIEDAD DOMINANTE (BENEFICIO) | <u>150</u> | --- | --- |

ANEXO II**CUENTAS OBJETO DE LA FISCALIZACIÓN EN EL GRUPO ENAUSA**

SALDOS A 31 DE DICIEMBRE DE 1995

(en millones de pesetas)

| | CONSOLIDADO de ENAUSA y Sdes.depend. | AUDASA | AUCALSA |
|--|--|----------------------|----------------------|
| FONDOS PROPIOS | <u>98.510</u> | <u>33.373</u> | <u>45.285</u> |
| Capital suscrito | 38.234 | 32.599 | 45.284 |
| Reservas | 192 | 745 | 1 |
| Reservas en Sociedades consolidados por integración global | 39.934 | -- | --- |
| Pérdidas y Ganancias | 150 | 29 | --- |
| SOCIOS EXTERNOS | <u>13.880</u> | --- | --- |
| INGRESOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS | <u>4.516</u> | <u>3.685</u> | <u>237</u> |
| Subvenciones de capital | 4.019 | 3.509 | --- |
| Otros ingresos | 497 | 176 | 237 |
| PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS | | | |
| Fondo de Reversión | 2.462 | 1.971 | --- |
| Otras Provisiones | 192 | 134 | 59 |
| ACREEDORES A LARGO PLAZO | <u>144.959</u> | <u>82.024</u> | <u>47.471</u> |
| Emissiones de obligaciones | 107.194 | 62.185 | 36.158 |
| Deudas con entidades de crédito | 15.649 | 4.691 | 4.958 |
| Otros acreedores | 22.116 | 15.148 | 6.355 |
| . Anticipos reintegrables | 19.364 | 13.946 | 5.418 |
| . Comisiones | 2.751 | 1.201 | 937 |
| ACREEDORES A CORTO PLAZO | | | |
| . Emissiones de obligaciones | 19.540 | 6.356 | 11.555 |
| . Intereses de obligaciones | 791 | 788 | 2 |
| . Deudas por intereses | 426 | 84 | 194 |
| CUENTA DE PERDIDAS Y GANANCIAS | | | |
| . Dotación al Fondo de reversión | 1.850 | 1.360 | --- |
| . Gastos financiación y asimilados | 8.128 | 4.286 | 2.648 |
| . Ingresos financieros | 1.370 | 552 | 337 |
| . Gastos financieros netos imputados a la inversión | 346 | 202 | 144 |
| RESULTADOS FINANCIEROS NEGATIVOS | 6.412 | 3.531 | 2.167 |
| ACTIVO CIRCULANTE | | | |
| Inversiones financieras temporales | 11.134 | 4.403 | 998 |
| Tesorería | 1.792 | 483 | 166 |

A N E X O III

CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA FINANCIACION DE AUDASA

Cifras en millones de pesetas y en porcentajes sobre el total

| | Saldos a 31-12-95 | Porcentaje sobre el total de recursos | Saldos a 31-12-94 | Porcentaje sobre el total de recursos | Saldo medio ejercicio de 1995 | Porcentaje sobre el total de recursos medios | NORMA (Porcentaje establecido) | CUMPLIMIENTO |
|--|----------------------|---|----------------------|---|-------------------------------------|---|--------------------------------------|--------------|
| CAPITAL SUSCRITO | 32.599 | 27,0 | 32.599 | 27,8 | 32.599 | 27,4 | > 10 | CUMPLE |
| RECURSOS AJENOS PROCEDENTES DEL EXTERIOR | 47.259 | 39,2 | 47.291 | 40,3 | 47.275 | 39,7 | > 45 | NO CUMPLE |
| . Emisión de obligaciones | 42.484 | | 45.111 | | | | | |
| . Préstamos bancarios | 4.691 | | 2.064 | | | | | |
| . Deuda por intereses | 84 | | 116 | | | | | |
| RECURSOS AJENOS PROCEDENTES DEL AHORRO INTERIOR (Préstamo y obligaciones) | 40.791 | 33,8 | 37.504 | 31,9 | 39.147 | 32,9 | < 45 | CUMPLE |
| . Emisión de obligaciones | 26.057 | | 24.100 | | | | | |
| . Anticipos reintegrables | 13.946 | | 12.644 | | | | | |
| . Deuda por intereses | 788 | | 760 | | | | | |
| TOTAL RECURSOS MOVILIZADOS | 120.649 | 100 | 117.394 | 100 | 119.121 | 100 | | |

A N E X O I V

CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA FINANCIACION DE AUCALSA

Cifras en millones de pesetas y en porcentajes sobre el total

| | Saldos a 31-2-95 | Porcentaje sobre el total de recursos | Saldos a 31-12-94 | Porcentaje sobre el total de recursos | Saldo medio ejercicio de 1995 | Porcentaje sobre el total de recursos medios | NORMA (Porcentaje establecido) | CUMPLIMIENTO |
|--|---------------------|---|----------------------|---|-------------------------------------|---|--------------------------------------|--------------|
| CAPITAL SUSCRITO | 45.284 | 44,1 | 45.284 | 44,0 | 45.284 | 44,4 | ≥ 20 | CUMPLE |
| RECURSOS AJENOS PROCEDENTES DEL EXTERIOR | 12.980 | 12,6 | 15.754 | 15,3 | 14.367 | 14,0 | ≥ 40 | NO CUMPLE |
| . Emisión de obligaciones exteriores | 7.822 | | 7.822 | | | | | |
| . Deudas con entidades de crédito | 4.958 | | 7.668 | | | | | |
| . Deuda por intereses | 190 | | 248 | | | | | |
| . Comisiones sobre deudas externas | 10 | | 16 | | | | | |
| RECURSOS AJENOS PROCEDENTES DEL AHORRO INTERIOR (Préstamo y obligaciones) | 44.414 | 43,3 | 41.925 | 40,7 | 43.169 | 42,0 | ≤ 40 | NO CUMPLE |
| . Emisión de obligaciones | 37.762 | | 35.052 | | | | | |
| . Anticipos reintegrables | 5.418 | | 5.418 | | | | | |
| . Deuda por intereses | 6 | | 7 | | | | | |
| . Comisiones sobre deudas | 1.228 | | 1.448 | | | | | |
| TOTAL RECURSOS MOVILIZADOS | 120.649 | 100 | 117.394 | 100 | 119.121 | 100 | | |

A N E X O V

EMISIONES DE EMPRESTITOS DE AUDASA Y AUCALSA EN 1995.
Análisis de sus condiciones de emisión

| (Cifras en millones de pesetas y porcentaje) | | | | | | | | | |
|--|---------------------|---------|-------------------------|---|--------------|--|--|---|--|
| SOCIEDAD | Fecha de la emisión | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) = (3)-(5) | (7) | (8) = (3)-(7) |
| | | IMPORTE | Tipo de interés nominal | Tipo de rendimiento equivalente sin bonificaciones fiscales | Plazo (años) | Tipo de interés medio de la Deuda Pública a 5 años | Diferencial de Tipo de rend. con la Deuda Pública a 5 años | Tipo de interés Deuda Pública a 10 años | Diferencial con la Deuda Pública a 10 años |
| AUCALSA | Julio 1995 | 51.000 | 9,30 | 12,24 | 7 | 11,67 | 0,57 | 11,81 | 0,43 |
| AUDASA | Mayo 95 | 19.000 | 9,40 | 12,38 | 7 | 11,98 | 0,40 | 12,09 | 0,29 |
| | Diciembre 95 | 16.700 | 8,65 | 11,39 | 10 | 9,94 10,50 (*) | 1,45 0,89 | 10,20 10,87 (*) | 1,19 0,52 (*) |

(*) Tipos de interés medios de la Deuda Pública en Noviembre de 1995