



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA
Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES



EXCMA. SRA.:

Al amparo de lo establecido en el apartado sexto del artículo 134 de la Constitución y conforme a lo establecido en el apartado segundo del artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, tengo el honor de trasladar a V.E. el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley Orgánica para la transferencia de la titularidad y competencias de la autopista AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia (122/171), presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha 2 de febrero de 2018. El criterio del Gobierno se desarrolla y justifica en el informe que se adjunta al presente oficio.

De acuerdo con el criterio incluido en el citado informe, la aprobación de esta Proposición de Ley supondría un aumento de los créditos presupuestarios, por lo que el Gobierno no presta su conformidad para su tramitación en virtud de lo dispuesto en el apartado sexto del artículo 134 de la Constitución.

Madrid, 9 de marzo de 2018



EXCMA. SRA. PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.



PROPOSICIÓN DE LEY

122/000171 Proposición de Ley Orgánica para la transferencia de la titularidad y competencias de la autopista AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

Al amparo de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se traslada el criterio de este Ministerio sobre la tramitación de la Proposición de Ley de referencia.

1.- CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA

La Proposición de Ley Orgánica consta de dos artículos, tres disposiciones adicionales y una disposición final.

En el artículo primero se regula el traspaso de la titularidad de la autopista AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia y la transferencia de las funciones y servicios ejercidos por la Administración del Estado sobre la misma, así como las condiciones económicas en que se efectuaría.

En el artículo segundo se regula la forma y plazos en que se efectuaría el traspaso de servicios.

En la disposición adicional primera se determina que el traspaso efectivo regulado en el artículo 2 no supondrá incremento de los créditos ni disminución de los ingresos previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en vigor.

En la disposición adicional segunda se aclara que este traspaso no modifica las funciones y servicios reservados al Estado en lo relativo al control de las fronteras.

En la disposición adicional tercera se regulan los mecanismos del traspaso efectivo de la AP-9 y la consiguiente baja de esta infraestructura como integrante de la red del Estado.

Por último, en la disposición final se establece que la Ley Orgánica entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE.

2.- DESCRIPCIÓN GENERAL AP-9

La AP-9 Ferrol-Frontera Portuguesa es una autopista de peaje de 217,7 km de longitud integrada en la Red de Carreteras del Estado.

AUDASA (*Autopista del Atlántico, Concesionaria Española, S.A.*) es titular de la concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de la autopista



adjudicada el 17 de agosto por Real Decreto 1955/1973. Posteriormente, mediante Real Decreto 173/2000, de 4 de febrero, se aprueba el Convenio entre la Administración General del Estado y Autopistas de Atlántico para la construcción de un tramo de autopista libre de peaje “Acceso Norte a Ferrol por Fene, Neda y Narón”.

Su gestión fue privatizada, siendo adjudicatarios de la concesión el grupo Sacyr-Vallehermoso y las entidades financieras BSCH, Caixanova, Corporación Caixa Galicia, Torreal SCR, SA, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla, según acuerdo aprobado por Consejo de Ministros de 25 de Julio de 2003, por el que se autorizó a la SEPI la venta al consorcio citado. En el Consejo de Ministros celebrado el 29 de mayo de 2009 se autorizó la inclusión de la Autopista del Atlántico en la OPA de City Group a Itinere.

La autopista del Atlántico AP-9 se encuentra en servicio en su totalidad, desde que el 15 de diciembre de 2003 fuera puesto en servicio su último tramo “Fene-Ferrol”.

En la actualidad son libres de peaje las circunvalaciones de Santiago de Compostela y Pontevedra y el tramo Fene-Ferrol. También han sido liberados de peaje los tramos de acceso a A Coruña (A Barcala-A Coruña) y Vigo (O Morrazo-Rande-Vigo), en virtud del Convenio entre la Administración General del Estado, la Xunta de Galicia y la concesionaria de la autopista (Audasa) firmado el 22 de mayo de 2006. Al ser los accesos o circunvalaciones a estas ciudades libres de peaje para los movimientos internos, el tráfico en estos tramos es muy superior al del resto de la autopista. Además, las previsiones realizadas estiman que en el entorno de las ciudades se requerirá un aumento de capacidad en los próximos años.

En este sentido, en el borrador de Avance del Plan Sectorial de Carreteras, se previeron terceros carriles en la AP-9 en los siguientes tramos:

- Accesos a A Coruña (p.k. 0 al 16), ya que desde el enlace de A Barcala (p.k. 7), ya está liberado el peaje por el acuerdo del Ministerio de Fomento y la Xunta de Galicia de mayo de 2006, con los consiguientes aumentos de tráfico en la zona.
- Enlace de Santiago Norte y Santiago Sur, ya que en la actualidad está recibiendo el tráfico adicional de las autovías autonómicas Santiago-Brión (hacia Noia-Playas) y Santiago-A Estrada, ambas en servicio. Dentro de esta actuación se mejorará el actual enlace de Santiago Norte que proporciona acceso al Área Empresarial del Tambre.
- Enlace de Cangas y el Enlace de Teis (incluye la ampliación del Puente de Rande) en Pontevedra, de gran complejidad técnica, dado que deberá realizarse manteniendo el tráfico existente.

Posteriormente, mediante Real Decreto 1733/2011, de 18 de noviembre, (publicado en el BOE del 24/11/11), se procede a aprobar el convenio entre la Administración General del Estado y Autopistas del Atlántico, Audasa, para mejorar la comunicación viaria existente, mediante el aumento del número de carriles de la AP-9 en los tramos Santiago-Norte-Santiago Sur y Enlace de Cangas-Enlace de Teis.



Al inicio de la X Legislatura, en 2012, se procedió a revisar el contenido del citado Convenio de 2011, sus consecuencias y la manera de aplicarlo.

En primer lugar, se procedió por el Ministerio de Fomento a analizar la demanda de tráfico de la autopista, identificando todos los tramos donde la capacidad era insuficiente y resultaba necesaria la búsqueda de soluciones que generen la calidad de servicio que una vía de gran capacidad debe facilitar.

También, en 2012, se revisó la política tarifaria de la autopista dado que, al inicio de la misma, se comprobó que el precio por kilómetro, el peaje del tramo Vigo – Pontevedra era mucho más alto que el del resto de la autopista, por lo que debían reconsiderarse estas tarifas.

Como consecuencia del análisis anterior, en diciembre de 2012 se procedió a la firma de un Protocolo entre la Sociedad Concesionaria y el Ministerio de Fomento que mejora sustancialmente el convenio firmado en 2011 y que se adapta en mayor medida a las futuras demandas de transporte en todo el corredor atlántico y a las necesidades de los usuarios.

Así, en desarrollo del Protocolo de 2012:

- Se han promovido y aprobado los proyectos constructivos, y se ha procedido licitar, adjudicar y ejecutar las obras de ampliación de la autopista AP-9 en los tramos Santiago Norte – Santiago Sur (circunvalación de Santiago), enlace de Cangas – Enlace de Teis y la ampliación del puente de Rande.

La ejecución de estas actuaciones supone una inversión de 218 millones de €, y constituirá una mejora sustancial para la fluidez tráficos de corto, medio y largo recorrido que utilizan diariamente la Autopista del Atlántico en los tramos de acceso a Vigo y en el entorno de Santiago de Compostela.

- Por otro lado, se ha aprobado en febrero de 2013 un Convenio para el establecimiento de las rebajas del peaje en el recorrido Pontevedra- Vigo. De este modo, desde el 13 febrero de 2013 el Mº de Fomento aplica una bonificación por uso habitual a los vehículos ligeros en los tramos comprendidos entre Pontevedra y Vigo de la AP-9.

Esta bonificación consiste en ampliar hasta el 100 % el descuento, existente hasta el 13 febrero de 2013, del 25 % del peaje aplicado para del viaje de retorno a vehículos ligeros que realizan la ida y la vuelta en el mismo día y disponen de sistema de peaje dinámico o telepeaje (Vía T).

De esta forma, actualmente, para los usuarios de vehículos ligeros que cumplen las condiciones descritas, es gratuito el viaje de vuelta en los recorridos Pontevedra – Vigo, Pontevedra – Morrazo, Pontevedra – Vilaboa o Rande –Vigo.

Esta bonificación se ha aplicado para mejorar el servicio público diario y con objeto de equiparar el peaje entre Pontevedra y Vigo al del resto de tramos de la autopista AP-9, dado que el peaje medio por kilómetro que existía en este tramo era entre un 20 y un 60% más caro que el de otros tramos de la autopista AP-9.



- Por último, por parte del Ministerio de Fomento, se están tramitando nuevas actuaciones que mejorarán las comunicaciones y la conectividad del corredor de la AP-9 en A Coruña y en el entorno de Pontevedra.

Así mismo, ante los problemas de tráfico puntuales que se han venido produciendo en los últimos años durante los meses de verano en la autopista, el Ministerio de Fomento ha adoptado todas las medidas, en el marco de la legalidad vigente, para garantizar que el servicio viario en la autopista se presta en las mejores condiciones posibles.

En este sentido, el Ministerio de Fomento con el objetivo de poder atajar la citada problemática, procedió en julio de 2014 a la apertura de un expediente informativo a la sociedad concesionaria.

La instrucción del citado expediente informativo por el Ministerio de Fomento, ha permitido detectar posibles actuaciones de mejora que se están desarrollando a través de un Plan de Acción, con el objetivo de minimizar en el futuro las incidencias de tráfico durante los periodos de mayor tránsito en la AP-9.

Por último, se indica que, de acuerdo con los últimos datos cerrados y disponibles, en 2016 la concesión de la AP-9 tuvo unos ingresos derivados del peaje de 138,6 millones de euros. Dado que el fin de la concesión está fijado en 2048, el coste estimado de rescate de toda la concesión está cifrado en unos 4.300 millones de euros.

3.- INCIDENCIA PRESUPUESTARIA DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

Tal y como se ha indicado, en la actualidad, la autopista AP-9 es una concesión integrada en la Red de Carreteras del Estado, cuyos costes de construcción, amortización derivada de la inversión y explotación se abonan con cargo a los peajes. Por tanto, presupuestariamente tiene reflejo en:

- Las partidas para bonificaciones del peaje, que se consignan cada año para las autopistas de titularidad estatal que son beneficiarias de las mismas.
- Y los costes de inspección y gestión de la autopista, que quedan incluidos en las partidas de personal del Ministerio de Fomento.

El artículo 1, apartado 4, de la Proposición de Ley dice:

“1.4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 anterior, la Administración General del Estado conservará a su cargo, con respecto a la sociedad concesionaria de la autopista AP-9, las obligaciones con repercusiones económicas y financieras derivadas de la aplicación de la concesión en vigor, que hayan sido motivadas por modificaciones adoptadas en el periodo en el que ha tenido la competencia.”

Esto implica que:

- En primer lugar, dado que en el artículo 1.2.d de la Proposición de Ley se indica que será competencia autonómica *“las modificaciones que afecten al régimen*



económico-financiero de la concesión, singularmente en lo que atañe al establecimiento, actualización y supresión de tarifas y peajes, así como la aplicación de programas de descuento [...]”, aquellas inversiones que se están acometiendo en la autopista AP-9 como consecuencia de los Convenios firmados en 2011 y 2013, que serán abonadas con cargo al incremento de las tarifas de peaje cuando las mismas entren en servicio, podrían no ser compensadas de esa forma y tendrían que ser asumidas en su totalidad por el Estado.

En este caso, las obras en marcha en virtud del Convenio de 2011 representan a día de hoy una inversión de 224 millones de euros; y la reducción de peaje en virtud del Convenio de 2013 está estimada en el entorno de los 4 millones de euros anuales, lo que supone unos 120 millones de euros hasta el final de la concesión; cuantías que quedarían pendientes de compensación por parte del Estado.

Considerando su repercusión económica hasta el final de la concesión (2048), con el eventual incremento del tráfico y el régimen de peajes previsto en los Convenios, podría elevarse hasta los 4.360 millones de euros.

- En segundo lugar, aquellas bonificaciones de peaje que están vigentes en virtud del Convenio de 2006, cifradas en unos 7 millones de euros cada año aproximadamente, de acuerdo con el contenido de la Proposición de Ley también seguirían siendo abonadas por el Estado, incluso después de haber realizado la hipotética transferencia de titularidad.

Por tanto, hasta el final de la concesión (año 2048), implica un coste del orden de 210 millones de euros, a falta de considerar el eventual incremento del tráfico y del régimen de peajes previsto en los Convenios.

Adicionalmente debe indicarse que, también desde el punto de vista presupuestario, el artículo 1, apartado 5 de la Proposición de Ley recoge que:

“1.5. En el supuesto de que con posterioridad al acuerdo de traspaso, la Xunta de Galicia acuerde la extinción de la concesión por reversión, la Administración General del Estado asumirá la cuantía que, en relación al coste de rescate de la reversión a abonar a la concesionaria que en su caso proceda, corresponda al periodo anterior a dicho acuerdo de traspaso”.

Esto significa que, en el caso de que la Comunidad Autónoma acordase unilateralmente el rescate de la concesión, la Administración General del Estado tendría que asumir de manera inmediata una parte proporcional, en función del momento temporal en el que se acordase el traspaso de la AP-9, de las indemnizaciones a abonar a la sociedad concesionaria que estarían cifradas en, al menos, 4.300 millones de euros, importe correspondiente al peaje que dejaría ésta de recibir hasta el momento previsto para el fin de la concesión en el año 2048.

No existen consignaciones en los créditos presupuestarios del Ministerio de Fomento que permitan afrontar dichos pagos, cifrados en un mínimo a día de hoy de 554 millones de euros, pero que podría ascender hasta un total de 8.870 millones de euros.



4.- CONSIDERACIÓN JURÍDICA DEL APARTADO 6 DEL ARTÍCULO 1

Respecto del contenido del apartado 6 del artículo 1: *“A los efectos de aplicación del apartado anterior, se incluirá la correspondiente dotación presupuestaria en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente al del acuerdo firme de determinación de dicho coste de rescate”*, se informa lo siguiente:

La potestad presupuestaria es una potestad estatal regulada en el artículo 134 de la Constitución Española cuyo ejercicio está constreñido por los principios y restricciones impuestos por dicho precepto. Tal y como ha señalado de antiguo el Tribunal Constitucional, el legislador presupuestario está sujeto a limitaciones constitucionales y restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria tanto por los apartados 1, 6 y 7 del citado artículo 134 de la Constitución Española, como por los Reglamentos de las Cortes (STC 274/2000, de 15 de noviembre y las que en ella se citan).

Estas restricciones son consecuencia del reparto de competencias que en la tramitación legislativa presupuestaria establece la Constitución Española entre el Gobierno y las Cortes Generales. Así, en el proceso legislativo presupuestario el Gobierno ostenta la competencia exclusiva para la iniciativa legislativa, correspondiendo a las Cortes su aprobación. Es decir, sólo el Gobierno puede iniciar el procedimiento legislativo presupuestario, presentando ante las Cortes Generales el correspondiente proyecto de Ley en la forma establecida en el artículo 134.3 CE, que deberá cumplir además con los principios de anualidad, unidad e integridad establecidos en el artículo 134.2 CE.

Como consecuencia de este especial reparto competencial y para evitar que por vía indirecta mediante la tramitación de proposiciones de Ley de contenido presupuestario puedan las Cortes Generales invadir la competencia que para la iniciativa legislativa presupuestaria ostenta el Gobierno, el apartado 134.6 de la Constitución Española señala:

“6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.”

En el mismo sentido, el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso establece: *“Ejercitada la iniciativa, la mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”*.

Asimismo, el artículo 151 del Reglamento del Senado señala: *“1. Toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134. 6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”*.

Como se ha dicho, esta limitación tiene por objeto evitar que las Cortes Generales invadan la competencia exclusiva del Gobierno para la iniciativa legislativa presupuestaria.

Además, se garantizan así también los principios de unidad, integridad y anualidad, que se verían claramente perjudicados si pudieran tramitarse de forma aislada proposiciones de Ley



que de forma indirecta obligaran a modificar los créditos presupuestarios autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, bien por suponer un aumento de los gastos o una disminución de ingresos. Se trata, en definitiva, de que los gastos e ingresos públicos sean objeto de una valoración conjunta, no siendo admisible que se aprueben medidas que aisladamente supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos, sin tener en cuenta el resto de necesidades de financiación de los gastos públicos.

Además, la limitación contenida en el artículo 134.6 CE tiene también por objeto garantizar el principio de estabilidad presupuestaria contenido en el artículo 135 CE. Efectivamente, el artículo 11 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria somete al principio de estabilidad presupuestaria la elaboración, aprobación y ejecución tanto de los Presupuestos, como de cualquier actuación que afecte a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas, incluidas, por tanto, las proposiciones de Ley que puedan tramitarse en el Parlamento. Este principio de estabilidad presupuestaria se concreta para cada año en el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que serán fijados por el Consejo de Ministros, referidos a los tres ejercicios siguientes, para el conjunto de las Administraciones Públicas, y de cada uno de sus subsectores. El Acuerdo de Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, al que se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica de Estabilidad. Este Acuerdo con los objetivos de estabilidad se somete a votación sucesiva al Pleno del Congreso y del Senado, que deben pronunciarse aprobando o rechazando los objetivos aprobados por el Gobierno. Aprobados los objetivos, según el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos.

En resumen, la conformidad previa del Gobierno a la tramitación de proposiciones de Ley prevista en el artículo 134.6 CE y en los artículos 124 y 151 del Reglamento del Congreso y del Senado respectivamente tiene por objeto garantizar los siguientes principios constitucionales:

- a) Garantizar la competencia exclusiva del Estado para la iniciativa legislativa presupuestaria contenida en el artículo 134.3 CE.
- b) Garantizar los principios de anualidad, unidad e integridad contenidos en el artículo 134.2 CE.
- c) Garantizar el principio de estabilidad presupuestaria contenido en el artículo 135 CE.

Pues bien, todos estos principios son aplicables tanto al ejercicio presupuestario en curso como, en virtud del principio de estabilidad presupuestaria y de la aprobación de unos objetivos de estabilidad presupuestaria, también a los ejercicios presupuestarios futuros y por tanto la limitación contenida en el artículo 134.6 CE ha de entenderse aplicable también a los supuestos en que la proposición de Ley vaya a tener efectos en los ejercicios presupuestarios posteriores. De otro modo, si las Cortes Generales pudieran tramitar proposiciones legislativas que supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos estarían condicionando la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno en la elaboración del proyecto de Ley para el siguiente ejercicio presupuestario, de conformidad con el artículo 134.3 de la Constitución Española, rompiendo además los principios de



unidad e integridad presupuestaria, consagrados en el artículo 134.2 CE, al autorizar anticipadamente esas medidas, sin conocer ni valorar el resto de necesidades de financiación de los gastos públicos, lo que puede suponer además el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 135 CE y el artículo 11 LOEPSF.

En definitiva, una iniciativa como la propuesta, condiciona al Gobierno en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por tanto, la tramitación de la propuesta sin contar con su conformidad supone, además de una vulneración de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE, la invasión de la competencia exclusiva que le corresponde de conformidad con el artículo 134.3 CE y la vulneración de los principios de unidad e integridad presupuestaria establecidos en el apartado 2 del mismo precepto.

Principios todos ellos que no están limitados al ejercicio presupuestario corriente, sino que tienen también su reflejo en los siguientes ejercicios.

5.- CONCLUSIÓN

En consecuencia, por lo expuesto anteriormente, la aprobación de esta Proposición de Ley generaría un aumento de los créditos presupuestarios, por lo que este Ministerio no presta la conformidad para su tramitación en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución.

Madrid, 8 de marzo de 2017