

FRANCIA

LA HISTORIA SECRETA DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS AUTOPISTAS

Para financiar la renovación de la red de transporte, el diputado LREM (el partido del Gobierno) [Jean-Baptiste Djebbari](#) propone endeudarse hasta en 600 millones de euros al año, durante los próximos diez años. Esta deuda sería reembolsada a partir del año 2032, cuando las autopistas francesas volverían a ser propiedad del Estado, una vez finalizadas las actuales concesiones.

El diputado considera que los ingresos generados por los peajes de las autopistas pueden servir para financiar la construcción o el mantenimiento de las infraestructuras de transporte. Por ello ha presentado al Gobierno una propuesta que, según él, le permitiría al Estado disponer de 600 millones de euros al año desde el 2020. El debate se presenta interesante, cuando aún faltan 500 millones para financiar las inversiones previstas para los próximos cinco años por la futura ley de orientación de la movilidad (LOM), que está siendo analizada por la Asamblea nacional.

La idea de recurrir a las autopistas no es nueva, pero suele ser promovida por La Francia insuñada o por el Partido comunista, y pasa por una renacionalización de la red concesionaria. Con un coste que se cifraría en decenas de miles de millones de euros para compensar la rescisión de los contratos existentes.

No se cancelan anticipadamente las concesiones

Jean-Baptiste Djebbari, quiere mantener las concesiones actuales hasta el fin de su vigencia legal. La primera en alcanzar este plazo sería la de la red Escota, que terminaría su vigencia en febrero de 2032. Sus 471 kilómetros volverían entonces al redil público. De aquí al año 2036, le llegaría el turno a ASF, APRR o Sanef, que en la actualidad consiguen varios miles de millones de euros de ingresos al año por los peajes por.

El diputado quiere apoyarse sobre estos ingresos futuros. «Propongo la creación de una sociedad anónima 100 % pública, que se encargará de explotar las autopistas por cuenta del poder público a finales de las concesiones actuales. Esta estructura comenzará a percibir miles de millones de euros de peajes a partir de 2032. La perspectiva de esta fuente puede permitir endeudarse ahora para financiar las infraestructuras de los transportes».

Una idea en germen desde hace casi dos años

Esta idea fue defendida en las «bases de la movilidad» del otoño de 2017, por Thierry Dallard y, posteriormente por otro diputado de LREM, Benoît Simian. Jean-Baptiste Djebbari, muy implicado en los asuntos de los transportes (ha sido ponente de la reforma ferroviaria) ha continuado trabajando sobre el tema, enviando varias veces notas al respecto al Ejecutivo. Además, ha añadido una dimensión descentralizadora: los presupuestos de infraestructuras se pondrían a disposición de las regiones, que elegirían los proyectos a financiar.

Según las estimaciones del diputado, la futura empresa pública, cuya creación debería materializarse en la próxima ley de presupuestos, tendría una capacidad endeudamiento de 600 millones de euros por año, «lo que conduce a una deuda máxima de 9 000 millones de euros en 2032». Con la gran ventaja de no ser considerada como deuda pública, según los criterios de Maastricht. Tomando como base un tipo de interés del 3 %, esa deuda sería totalmente amortizada a partir del año 2038, según calcula el diputado de LREM.

Una oportunidad política

Hasta ahora, este montaje no había logrado interesar al Ejecutivo. Pero la dificultad de encontrar financiación para las infraestructuras y la polémica suscitada por el proyecto de privatización de los aeropuertos de París podrían cambiar la situación. Mientras que se le acusa de malvender las joyas de la familia, poner en marcha un dispositivo prefigurando la vuelta al Estado de las autopistas sería para el Gobierno una espectacular forma de contraatacar.

Sin embargo, quedan por superar resistencias de consideración. «Es una muy buena idea, pero en el estado de derecho europeo es irrealizable, ya que la «directiva euroviñeta» no permite mantener los peajes al nivel actual a finales de las concesiones actuales», asegura una fuente en el seno del Gobierno. Precisamente, esta directiva se encuentra en plena remodelación, señala Jean-Baptiste Djebbari.

Un tercer acontecimiento pone el tema de la privatización de las autopistas en el centro de la actualidad. Si, en primer momento, durante la crisis de los denominados «chalecos amarillos», estos habían ocupado los peajes durante varios meses, protestando contra el aumento de las tarifas, posteriormente, se ha producido la decisión del Consejo de Estado, el 18 de marzo de 2019, que obliga a Bercy a transmitir al militante ecologista Raymond Avrillier, el protocolo del acuerdo firmado en abril de 2015 con las empresas concesionarias de autopistas. ¿Por qué este acuerdo se mantuvo secreto? ¿Cuáles son las cláusulas más sensibles? ¿Por qué las tarifas de los peajes aumentan? Las respuestas parecía tenerlas Benoît Collombat en un [artículo publicado](#) el pasado 30 de marzo,

en la página Web de France Inter. Testimonios y documentos inéditos recogidos por el equipo de investigación de Radio France iluminan la privatización de las autopistas con una nueva luz. **La investigación se despliega en diez episodios.**

Episodio 1: Bercy se va a la guerra

La historia comenzó a principios del decenio de 2000. El Gobierno de Jospin decidió abrir al sector privado el capital de las sociedades de economía mixta concesionarias de las autopistas, hasta entonces totalmente detentado por el Estado. Pero el Estado tenía la voluntad de seguir siendo el accionista mayoritario.

En el año 2003, el ministro de Transportes, Gilles de Robien, propuso utilizar el dinero de los peajes para financiar, además de la construcción de carreteras, el transporte ferroviario. Mediante una «hucha» gestionada por una agencia de financiación de infraestructuras del transporte. «La deuda de las autopistas se reducía, varios millones o incluso miles de millones de dividendo iban a empezar a entrar en las cajas del Estado - explica Gilles de Robien-. Eso representaba ingresos adicionales para la agencia que iba a financiar las infraestructuras. Eso me parecía lógico».

En ese momento, el ministerio de Hacienda intentó oponerse al proyecto de Gilles de Robien, que debe luchar para imponer su reforma. «Cada ministro de Hacienda (Francis Mer, Nicolas Sarkozy) me recibe, y a su lado siempre el mismo asesor, partidario de la privatización de las autopistas -relata Gilles de Robien-. Se me explica que hay que vender las autopistas porque eso hará bajar la deuda del Estado. Pero yo me había anticipado a esos argumentos haciendo realizar un estudio muy acerado sobre el tema por un gran banco de París. El mismo concluía que las autopistas son una bonanza financiera para el Estado. Es así como he podido resistir a Bercy. El Primer ministro, Jean-Pierre Raffarin, decidió en mi favor».

Episodio 2: Una joya vendida en nombre de la deuda

Pero en el año 2005, el Primer ministro Dominique de Villepin y su ministro de Hacienda, Thierry Breton, optaron por la privatización, en nombre de la «modernización de las infraestructuras» y de la «deuda de Francia». Fue entonces cuando Thierry Breton encargó a Michel Pébereau, presidente del comité ejecutivo de BNP Paribas, un [informe sobre la deuda pública](#). «Cuando salí de Matignon, Bercy llegó para tomarse venganza y para vender al Primer ministro de la época esta idea sublime, que era la privatización de las autopistas», declaró [en octubre de 2016](#), el ex Primer ministro, Jean-Pierre Raffarin, al equipo de investigación de Radio France.

En el año 2006, el Estado vendió sus participaciones en las empresas concesionarias de autopistas a los grupos Vinci, Eiffage y Abertis. «No

comprendí esta decisión –confiesa Gilles Carrez, entonces relator UMP del presupuesto-. El Gobierno dijo que esta privatización sería útil para el desendeudamiento, pero esto no tenía sentido. El Estado se endeudaba entonces a una tasa de interés del orden del 4 % o del 5 %. Sin embargo, las autopistas representan un ingreso superior a los intereses pagados por el Estado. Eran una joya de familia, un elemento del patrimonio que no debía malvenderse». El Estado vendió sus acciones en las empresas concesionarias por 14 800 millones de euros. «Un buen negocio para el Estado», asegura Dominique de Villepin en el año 2014.

Gilles Carrez estudió el tema con detenimiento en aquella época. «El Estado hizo un mal negocio. Pero incluso por 20 000 millones, era una mala decisión desde el punto de vista del interés general». En un [informe publicado en el año 2009](#), el Tribunal de Cuentas estimaba en 24 000 millones de euros el valor global de las concesiones privadas: «En comparación, el valor total de 7 000 km de autopistas públicas cuya concesión fue privatizada en 2006 fue estimado en 24 000 millones de euros y su cesión generó 14 800 millones de euros al Estado».¹

Las propias empresas concesionarias de las autopistas, estiman que la factura real no era de 14 800 millones de euros, sino de, al menos, [22 500 millones de euros](#), si se añade el rescate de las cuotas de las empresas concesionarias de las autopistas que pertenecían al Estado desde 2002.

«Se trata de un maná financiero en nada despreciable, ya que 15 000 millones de euros han sido obtenidos por el Estado en esta ocasión, y que 20 000 millones de deudas [asumidas por las empresas concesionarias de las autopistas] fueron desconsolidados», considera hoy [el gabinete de la ministra de Transportes](#), Elisabeth Borne, destacando los «importantes programas de inversión» comprometidos por las empresas concesionarias desde 2006».

Dominique de Villepin y Thierry Breton no han respondido a la petición de una entrevista realizada por el equipo de investigación de la emisora de radio.

Episodio 3: Una privatización que no pasa

A finales del año 2014, el expediente de la privatización va rebotando. Varios informes del [Tribunal de cuentas](#), del [Senado](#), de la [Asamblea nacional](#) y de la [Autoridad de la competencia](#) critican «la rentabilidad excepcional» de las autopistas, «asimilable a una renta».

«El Estado tiene una responsabilidad histórica. Si prolonga las concesiones sin *barajar* de nuevo, ni asumir el mando en las negociaciones, pierde el

¹ Véase en la página 202, la nota a pie de página 91.

poder por mucho tiempo», consideraba el presidente de la Autoridad de la competencia, Bruno Lasserre, el 17 de septiembre de 2014, [ante la Comisión de Hacienda](#).

El asunto se politizó. El 10 de diciembre de 2014, 152 diputados socialistas [reclaman al Primer ministro](#), Manuel Valls, el rescate por el Estado de las concesiones de las autopistas. Y se pone en marcha un [grupo parlamentario de trabajo](#) en relación con las autopistas, con la participación de ocho diputados y siete senadores. Con dos representantes del Estado principalmente encargados de dirigir los debates: Elisabeth Borne, la actual ministra de Transportes, entonces directora del gabinete de la ministra de Ecología Ségolène Royal, y Alexis Kohler, el actual secretario general del Élysée, que era en ese momento el jefe de gabinete del ministro de Economía, Emmanuel Macron.

Formalmente, todas las opciones están sobre la mesa, comenzando por la rescisión de los contratos de concesión. Sin embargo, desde el comienzo, Elisabeth Borne, que fue directora de las concesiones en Eiffage de 2007 a 2008, y Alexis Kohler, hacen pasar [un mensaje muy claro](#): según ellos, el margen de maniobra del Estado con las empresas concesionarias de las autopistas es muy estrecho.

Episodio 4: Gran bluf y enorme ira

Coautor de un informe parlamentario sobre [«la recuperación del control» sobre las autopistas](#), Jean-Paul Chanteguet, entonces diputado socialista, participó en este grupo de trabajo. Pero se dio rápidamente cuenta de que las verdaderas negociaciones se desarrollaban en otra parte: entre los representantes del Estado y las empresas concesionarias de las autopistas, con el fin de negociar un protocolo de acuerdo, sin rescisión de contratos. Decide por lo tanto dimitir y envía una carta al Primer ministro, Manuel Valls. «El objetivo era hacernos aceptar los términos del protocolo de acuerdo que se negociaba a nuestras espaldas -considera Jean-Paul Chanteguet-. Se trató de utilizarnos haciéndonos avalar este protocolo de acuerdo con las empresas concesionarias de las autopistas. Los datos estaban trucados. Yo no quería ser utilizado, por eso dimití».

En aquella época, Jean-Paul Chanteguet abogaba por la instauración de un sistema conocido como «administración interesada», en el que el poder público retomaba el control de las tarifas de peaje y encomendaba la explotación de la red al sector privado, en las condiciones fijadas por el Estado. «Desde la privatización hasta el año 2017, fueron 27 000 millones de euros de dividendos los que se distribuyeron a los accionistas», comenta indignado el exdiputado socialista, todavía muy implicado en el tema.

A lo que las empresas concesionarias de las autopistas responden que «desde la privatización, las inversiones y los impuestos pagados al Estado

fueron superiores a los dividendos pagados». Ya que, «en 10 euros de peaje, hay primero 4,2 euros de las tasas de impuestos y de canon - explica el presidente de la Asociación de sociedades francesas de autopistas (ASFA), Arnaud Hary. La rentabilidad de una empresa concesionaria se evaluará en la duración».

Según la información del periodista, esta solución de una «administración interesada» había sido [propuesta en una nota](#) al candidato François Hollande por uno de sus asesores, durante la campaña presidencial del año 2012. Esta nota explicaba que se trata de una propuesta «difícil de contrarrestar políticamente» por los adversarios del candidato Hollande dada «la popularidad de la medida».

Episodio 5: Las autopistas contratacan

Diciembre de 2014, truenos y relámpagos. Cogiendo a todo el mundo por sorpresa, la ministra de Medioambiente, Ségolène Royal, anunció la congelación de las tarifas de los peajes, en contra de los acuerdos establecidos con las empresas concesionarias de las autopistas. «El Estado es cofirmante de los contratos de concesión, que incluyen cláusulas de tarifas -recuerda el presidente de la Asociación de sociedades francesas de autopistas, Arnaud Hary-. La ministra expresó su deseo de proceder al bloqueo unilateral de las tarifas, se trataba, por lo tanto, de una decisión ilegal. El Estado debe respetar los contratos que firma».

El ex secretario de Estado socialista de Transportes, Alain Vidalies, recuerda: «La responsabilidad política era decir que así no podían congelarse las tarifas».

Las empresas concesionarias de las autopistas amenazaron con recurrir a los tribunales. Y reforzaron aún más su peso en las negociaciones con el Estado. «Las empresas concesionarias de las autopistas nos explican que están dispuestas a echar el pulso -narra el diputado Movimiento radical Bertrand Pancher-. Pero permanecen bastante apacibles. Piensan que van a obtener un acuerdo entre personas inteligentes. Como están seguras de ganar, no hay ninguna razón para que no haya acuerdo».

«La decisión de congelar las tarifas adoptada en el 2015 interrumpió todas las relaciones entre el Estado y las empresas concesionarias -dice hoy el gabinete de la ministra de Transportes, Elisabeth Borne-. Introdujo una recta final a unas negociaciones muy duras y una posición muy desfavorable para el Estado».

Y para conducir mejor estos debates con el Estado, las empresas concesionarias de las autopistas designaron un fino conocedor del Estado: Bruno Angle. Este antiguo consejero técnico del gabinete del ministro de Infraestructuras, Transportes y Turismo, entre los años 1993 y 1994, era

entonces el responsable en Francia del fondo australiano Macquarie, copropietario con Eiffage de las autopistas París-Rin-Ródano (APRR).

[Mediapart](#) recuerda que por un decreto interministerial del 27 de enero de 2015, con tan sólo dos artículos, impugnado apenas cinco días más tarde ante el Consejo de Estado por las siete sociedades «históricas» concesionarias de las autopistas que, por otra parte, interponían demandas de reparación ante el Tribunal administrativo de París, los ministros Ségolène Royal y Emmanuel Macron decidieron unilateralmente congelar las subidas de las tarifas de las autopistas, en violación obvia de las cláusulas de los contratos de concesión: «las tarifas de los peajes de autopista en vigor al 31 de enero de 2015 (...) se mantienen en vigor a partir del 1 de febrero de 2015».

Apenas dos meses después de la aprobación de este decreto «burdamente ilegal», del que retrospectivamente cabría preguntarse si se habría tomado por las necesidades de la causa, los dos ministros firmaron, el 9 de abril de 2015, un protocolo de acuerdo con los presidentes (incluido Alain Minc por SANEF) de las siete sociedades concesionarias «históricas».

A partir de su adopción, los dos ministros se negaron a hacer público o a comunicar este protocolo de acuerdo a los parlamentarios, en el nombre del «secreto comercial», con el concurso pasivo del Consejo de Estado, que dilata durante más de dos años y medio el recurso de casación presentado, el 12 de septiembre 2016, por el ministro de Economía de entonces, contra el fallo del Tribunal administrativo de París, que le ordena comunicar al indispensable Raymond Avrillier el protocolo de acuerdo del 9 de abril de 2015. Mediapart recomienda ampliar la información leyendo el artículo [«Para no revelar el contenido del acuerdo sobre las autopistas, al Estado le basta dilatar el procedimiento»](#), publicado en «Le Monde» el 18 de enero de 2019, y la [decisión del Consejo de Estado](#) del 3 de octubre de 2018.

Como consecuencia, esta opacidad ha contribuido a difundir una «fake news» sobre el alcance real de este protocolo de acuerdo, como cuando, por ejemplo, un informe del Senado dijo que se había alcanzado «tras varios meses de negociaciones» y que permitía «reequilibrar los contratos de concesión en el interés de los usuarios y del Estado» (informe n.º 458 del Senado, del 8 de marzo de 2017,), cuando este acuerdo ha producido el efecto contrario.

Esta opacidad mantenida a conciencia tiene que hacernos recordar la que rodeó el pacto secreto concluido entre el Estado y el comprador chino del aeropuerto de Toulouse, el 4 de diciembre de 2014: en los dos casos, se aplica la misma técnica en favor de intereses privados, que permite a los responsables públicos realizar declaraciones oficiales que no corresponden a la realidad de lo que se ha concedido oficiosamente (léase, de Laurent Mauduit, «Toulouse-Blagnac: el escándalo Macron», [publicado por](#)

[Mediapart](#), el 24 de enero de 2019: «Mediapart aporta la prueba de que Emmanuel Macron miente. Nuestra investigación reveló que se había concluido un pacto secreto de accionistas y que vinculaba al Estado no con las colectividades públicas regionales y locales, sino con los inversores chinos. (...) Los inversores chinos tenían carta blanca para hacer lo que quisieran».

Políticamente, se comprende esta preocupación por la discreción, más allá del pretexto del «secreto mercantil»: añadiendo diez años más tarde un escándalo suplementario al inicial de la privatización, el protocolo del 9 de abril de 2015 aumentó más los ingresos de los concesionarios –mediante, en particular, la extensión de la duración de las concesiones por dos o cinco años sin publicidad ni puesta en competencia previa, los compromisos fiscales por parte del Gobierno y los aumentos automáticos de los peajes cada primero de febrero entre 2019 y 2023 con un sobrecoste para los usuarios de 500 millones de euros. Léase a Martine Orange en «Autopistas: los entresijos de las relaciones entre el Estado y los concesionarios», [publicado por Mediapart](#) el 13 de enero de 2019. Revelando la totalidad del acuerdo firmado por ambos enarcas y ministros, precisa: «Rara vez los intereses públicos han sido tan maltratados. Para las empresas concesionarias de las autopistas, es la garantía de una renta perpetua y sin riesgo. (...) La congelación de las tarifas de las autopistas en 2015 será la palanca de las empresas de las autopistas, con el apoyo de Bercy, para acabar con cualquier tentativa de retomar el control de las autopistas por el Estado. (...) Aprovechando su posición de fuerza legal, las empresas concesionarias han hecho subir muy alto la puja». El usuario de hoy y de mañana paga y seguirá pagando caro el bloqueo ilegal de las tarifas ilegalmente decidió el 27 de enero de 2015.

Es anormal que no exista una vía de derecho o un procedimiento a la disposición de las personas justiciables para cuestionar la responsabilidad de los dos ministros concernidos, que en cualquier país democrático digno de este nombre habrían debido dejar sus funciones después de la comisión de una operación jurídica y financiera que se vinculó con una complicidad de malversación de fondos públicos. Pero en Francia, los enarcas políticos son los «Terminator» de la vida pública: se refuerzan con el tiempo, haciendo además el vacío a su alrededor.

Sin embargo, con cierta perspectiva, se ve claramente hasta qué punto los dos años pasados por Emmanuel Macron en Bercy han sido a la vez reveladores (la observación sobre [«los asalariados analfabetos de Gad»](#) ya señalaba un menosprecio estructural por cualquiera que no estuviese entre los «jefes de la cordada» y calamitosos (salvo para su promoción personal donde han sido impecablemente optimizados).

Episodio 6: Pequeños secretos entre ministros

Finalmente, el 9 de abril de 2015, la ministra de Ecología, Ségolène Royal, y el ministro de Economía, Emmanuel Macron, firman un protocolo de acuerdo con los representantes de las sociedades APRR (Autopistas París-Ródano, grupo Eiffage y Macquarie), AREA (Sociedad de las autopistas Ródano-Alpes, filial de APRR), ASF (Autopistas del sur de Francia, filial de Vinci Autoroutes), Cofiroute (filial de Vinci Autoroutes), Escota (Autopistas Esterel-Côte de Azul, filial de Vinci Autoroutes), Sanef (Sociedad de las autopistas del Norte y el Este de la Francia, controlada por la sociedad Abertis) y SAPN (Sociedad de las autopistas París-Normandía, filial de Sanef).

El secretario de Estado de Transportes, Alain Vidalies, explica hoy que se negó a estampar su firma. «Cuarenta y ocho horas antes de la firma, fui convocado al ministerio de Ecología. La negociación se desarrolló entre gente informada y bienintencionada, de repente, me imagino que necesitaban mi firma por motivos formales. No habiendo estado asociado a las negociaciones, me niego a firmar ese protocolo de acuerdo, que yo no he valorado, ni validado».

Resultaba imposible conocer el contenido de estos protocolos de acuerdo. Preguntado por RTL, el 9 de abril de 2015, el ministro de Economía, Emmanuel Macron, explicó que, en los últimos años, se estos contratos se han administrado mal y que se va a ser más transparente. Pero, cuando el senador Hervé Maurey interpelló al ministro, el 30 de junio de 2015, reclamándole, de nuevo, la transmisión de este protocolo de acuerdo, Emmanuel Macron explicó que una parte de estos acuerdos está sometida a una cláusula de confidencialidad, solicitada por las sociedades de las autopistas. Preguntadas a este respecto, las sociedades de las autopistas niegan haber solicitado la menor cláusula de confidencialidad. «Los decretos que aprueban las cláusulas adicionales a los contratos de concesión se publicaron, en agosto de 2015, en el Diario oficial y pueden consultarse en Internet», precisa la Asociación francesa de las sociedades de autopistas.

La publicidad y la transparencia no se encuentran. En su informe [publicado en el año 2016](#), la Autoridad reguladora de las actividades ferroviarias (Arafer), que controla en adelante los contratos de concesiones de las autopistas, menciona los principales puntos de este protocolo de acuerdo, pero sin entrar en los detalles.

A pesar de las [declaraciones públicas](#), al final, la «congelación» de las tarifas de los peajes para el año 2015 se traducirá, según Arafer, en un sobrecoste de 500 millones de euros para los automovilistas.

El equipo de investigación trató de contactar con Manuel Valls, Ségolène Royal, y Alexis Kohler, no aceptando ninguno de ellos la petición de una entrevista.

Llega el momento de valorar los límites de la actuación del Estado en este expediente. Sobre el papel, una disposición le permite resolver los contratos de concesión. Se trata del artículo 38 (de cada uno de los contratos) que consiente al Estado denunciar estos contratos en nombre del «interés general». En ese caso, el Estado debe compensar a los tenedores de los contratos de concesión. Las distintas evaluaciones relativas al coste de la cancelación de estos contratos (que expiran entre 2031 y 2036) varían entre 20 000 y 50 000 millones de euros. Para [los servicios de la ministra de Transportes](#), Elisabeth Borne, «la renacionalización de las autopistas no es ni posible, ni deseable. [...] El Estado tiene poco interés en readquirir a un precio exorbitante concesiones de las que comenzará a tener la plena propiedad en 10-15 años». Una hipótesis de renacionalización en el año 2019 le hubiera costado, según esta fuente ministerial, entre 45 000 y 50 000 millones de euros.

En cualquier caso, este es un análisis controvertido por numerosos observadores como el investigador en el Centro de economía de la Sorbona, profesor en la Universidad París I y miembro de los Economistas consternados, Christophe Ramaux. «Si lo desea, endeudándose en los mercados financieros con tipos muy bajos, Francia tiene completamente los medios de aumentar su deuda para esta misión de interés general, sabiendo que será reembolsada sobradamente en los años que vienen gracias a los ingresos de explotación de las sociedades de autopistas».

[Episodio 7: El acuerdo revelado](#)

El 18 de marzo de 2019, el Consejo de Estado levantó oficialmente el velo sobre este protocolo de acuerdo. Requerida por el militante ecologista de Grenoble, Raymond Avrillier, la alta jurisdicción ha forzado a Bercy a entregarle los documentos que solicita desde hace cuatro años.

El Consejo de Estado ([asunto nº 403465](#)) considera que el protocolo transaccional firmado en abril de 2015 «presenta el carácter de un documento administrativo comunicable».

Revelado parcialmente ya en septiembre de 2017 por [France 2](#), el acuerdo se publicó en su totalidad por la periodista [Martine Orange](#) en [Mediapart](#), en enero de 2019.

El equipo de investigación de Radio France tuvo también acceso a este protocolo de acuerdo y facilita el [acceso al mismo](#) libremente.

En resumen, este protocolo de acuerdo prevé, en sus veinte páginas, una prolongación de la duración de las concesiones a cambio de la promesa de una inversión de 3 200 millones de euros a lo largo de diez años, así como un aumento de las tarifas de peaje a partir del año 2019 y hasta el 2023.

«Es un acuerdo muy débil para la defensa de los intereses del Estado - considera al antiguo secretario de Estado para los transportes, Alain Vidalies-. Habida cuenta de la relación de fuerza creada por los parlamentarios y la opinión, en la época, rápidamente el miedo debería haber cambiado de campo. Los responsables de las sociedades de autopistas fueron tranquilizados demasiado rápidamente».

«El balance de este protocolo es positivo incuestionablemente puesto que permitió evitar al Estado procedimientos de litigios que inevitablemente le habrían sido desfavorables» y «reequilibrar [las] relaciones contractuales [del Estado] con las sociedades concesionarias», aprecio por su parte el [gabinete de Elisabeth Borne](#).

Episodio 8: Una «varita mágica» fiscal

Otro punto de este protocolo de acuerdo llama la atención. Se trata de una cláusula de «neutralidad fiscal». Claramente, se trata de una disposición que obliga al Estado a conceder automáticamente una compensación a las sociedades de las autopistas, en caso de una nueva tasa o de un nuevo impuesto.

Esta cláusula (en virtud del artículo 32) existía antes de la firma de este protocolo de acuerdo. Pero según un [dictamen del Consejo de Estado](#) de febrero de 2015, su aplicación muy amplia a la sociedad Cofiroute podía considerarse «excesiva y anormal». El protocolo fue firmado, por la parte del Estado, por Ségolène Royal (ministra de Ecología) y por Emmanuel Macron (ministro de Economía).

A pesar de este dictamen del Consejo de Estado, esta cláusula terminará aplicándose, sin ninguna restricción, en favor de las sociedades de autopistas, en el protocolo de acuerdo firmado con el Estado, en abril de 2015. «Eso significa que así mañana el Estado decide aumentar un impuesto o un canon sobre las autopistas, está obligado bien a aceptar o un aumento de los peajes, bien una prolongación de las duraciones de las concesiones -comenta al antiguo diputado socialista Jean-Paul Chanteguet-. El Estado aceptó establecer una forma de régimen derogatorio. Se ató las manos. Es totalmente inaceptable».

Las sociedades concesionarias de las autopistas responden que se trata de una cláusula totalmente lógica en este tipo de contratos. «El Estado establece las reglas del juego, es juez y parte -explica el presidente de la Asociación de las sociedades francesas de las autopistas, Arnaud Hary-. No puede por lo tanto modificar de manera unilateral el equilibrio del contrato que firmó e imponer nuevos impuestos y cánones específicos a las sociedades de las autopistas, en otro caso el Estado debe compensar a las sociedades de las autopistas. Es lo que dijo el Consejo. Es un derecho que el Estado se honra en respetar».

En cuanto al gabinete de la ministra de Transportes, Elisabeth Borne, éste considera que esta cláusula funciona hasta cierto punto, en los dos sentidos: «Si, por una parte, garantiza a las sociedades el mantenimiento de las condiciones económicas y financieras del contrato, de la otra, permite al Estado *recuperar* el efecto de ganga generado por la reducción o la supresión de un impuesto o canon específico a los concesionarios de las autopistas». Es decir, si un compromiso asumido por las autopistas en el protocolo de acuerdo de abril de 2015 viniera a infravalorarse, el Estado estaría autorizado para reclamar la compensación.

Episodio 9: Un verde que «ve rojo»

Esta cláusula de «neutralidad fiscal» pasa a situarse en el centro de una nueva batalla jurídica. El antiguo cargo electo de Grenoble, Raymond Avrillier, que ya obtuvo la publicación del protocolo de acuerdo, anuncia al equipo de investigación de Radio France que va a plantear nuevamente el asunto al Consejo de Estado para tratar, esta vez, que anule el acuerdo.

Considera que los dos ministros, Ségolène Royal y Emmanuel Macron, que firmaron este protocolo de acuerdo, no estaban habilitados para validar una decisión de orden fiscal. «Este protocolo de acuerdo es irregular - considera Raymond Avrillier-, no está la firma del ministro de Hacienda, ni la firma del Primer ministro. Recurriré al Consejo de Estado sobre este protocolo por la incompetencia de los dos ministros, Ségolène Royal y Emmanuel Macron, para comprometerse sobre disposiciones fiscales que no están incluidas en su misión prevista por los textos legislativos y reglamentarios».

El antiguo militante ecologista ya ha en el origen de varias causas judiciales, como el escándalo de la privatización del organismo de suministro de agua en Grenoble, que culminó con la condena del exalcalde Alain Carignon, o bien el asunto de los sondeos del Élysée, bajo la presidencia de Nicolas Sarkozy.

Episodio 10: Carreteras nacionales muy deseadas

Trece años después de la privatización, aún no se han concedido 2 600 kilómetros de autopistas a las empresas privadas. Porciones que interesan inevitablemente al sector de las autopistas. «Siempre ha habido una voluntad de trabajar sobre extensiones de la red- asegura Lionel Leullier que ha trabajado más de 15 años en el sector-. Es lo que se llamaba la política de los pedacitos».

Pero la estrategia de las empresas concesionarias de las autopistas no se detiene aquí. A falta de créditos, el estado de la red «no concedida» [se degrada](#). De repente, las empresas de autopistas han echado también el ojo a la red vial nacional que representa cerca de 10 000 kilómetros.

Eso es lo que cabe entender de [una nota interna](#) de la Asociación de sociedades francesas de autopistas (ASFA) de fecha 17 de abril de 2014: «Este modelo virtuoso [concesiones] podría ampliarse al conjunto de la red nacional de carreteras, en su configuración más intensa a tan sólo los grandes itinerarios que se ha convertido en la suya tras las descentralizaciones». «Hoy parece pertinente apoyarse en este modelo para desarrollar y modernizar las infraestructuras viarias indispensables para la movilidad sostenible y el desarrollo económico de nuestro país, contribuyendo de manera positiva a la reactivación económica -explica el mencionado documento-. Esto puede, e incluso debe, hacerse sin sobrecargar las finanzas públicas, como lo permiten las virtudes de este modelo "made in France". La transferencia de la totalidad o de parte de la red nacional de carreteras puede provocar un choque presupuestario muy significativo, aliviando el presupuesto del Estado y perpetuando la capacidad de mantenimiento de la red».

Preguntado sobre este asunto, el presidente de la Asociación de sociedades francesas de autopistas, Arnaud Hary, confirma que la red nacional le interesa al sector, pero sólo las partes que podrían ser transformadas en autopistas.

«Tomemos el ejemplo de la carretera centro-Europa Atlántico (RCEA), entre Mâcon, Limoges y Poitiers: el Estado decidió convertir 100 kilómetros de carreteras nacionales en autopistas. Las empresas concesionarias de autopistas responden siempre a la licitación para modernizar». Una reflexión está actualmente en curso sobre el tema. El ministro de Acción y de Cuentas públicas, Gérald Darmanin, y la ministra de Transportes, Elisabeth Borne, han establecido un [grupo de trabajo](#) sobre «la evolución de la gestión» de la red nacional de carreteras no sometida a concesión.

«Cuando fui secretario de Estado de Transportes, ya veía llegar a mi oficina notas de la alta Administración explicándome que los presupuestos del Estado ya no tenían los medios para mantener la red nacional de carreteras -testimonia el antiguo cargo electo socialista, Alain Vidalies-. Había un esquema que propugnaba la privatización. Se me pidió que comenzase con las carreteras nacionales lo que se había hecho en el pasado con las autopistas».

Contactado, el ministerio de Transportes dice preferir mantener la «prudencia» sobre el tema. El informe sobre la evolución de la gestión de la red nacional de carreteras no gestionada mediante concesión debería presentarse antes del verano de 2019.

Hoy, el sector de autopistas representa un volumen de negocio de 10 000 millones de euros, un beneficio neto de casi 3 000 millones de euros, dividendos de 1 700 millones de euros en el año 2017 (4 700 millones en el 2016) y un margen bruto de más del 70 %. Por su parte, las empresas

concesionarias de las autopistas destacan «el importe de las inversiones que las empresas se comprometieron a hacer para proteger, modernizar y ampliar la red. Cinco mil millones de euros en inversiones adicionales inscritas en los contratos quinquenales de las empresas privatizadas. Entre 2006 y 2018, 24 000 millones de euros que se han invertido para mejorar y dar seguridad a las autopistas francesas», dice la ASFA.

En su [último informe](#), la autoridad de regulación de las actividades ferroviarias y de carreteras (Arafer) observó varios casos en los que «no parecía estar justificado que los usuarios de las autopistas tuviesen que soportar determinadas inversiones, ya fuera porque los proyectos correspondían a operaciones previstas en los contratos, ya fuera porque no estaba comprobado que eran estrictamente necesarias o útiles para la explotación de la autopista».

Epílogo: Agencia busca financiación desesperadamente

En cuanto a la Agencia de financiación de infraestructuras de Francia (AFITF), que debía ser financiada por el dinero de los peajes a comienzos del decenio de 2000, hoy tiene enormes dificultades para funcionar con un presupuesto de 2 500 millones de euros. Un presupuesto *alimentado* por las empresas concesionarias de las autopistas (a la altura de mil millones), los impuestos internos sobre los productos derivados del petróleo y las multas de los radares, cuyo importe ha disminuido considerablemente, a raíz de la crisis de los «chalecos amarillos». «En 2018, han faltado 202 millones de euros de multas radar -constata el actual presidente de la AFITF y alcalde de Angers, Christophe Béchu-. Y para 2019, la pérdida se estima en 400 millones! El problema es que la agencia tiene gastos que son seguros... mientras que los ingresos son inciertos. Con un presupuesto de 2 500 millones, no se pueden financiar infraestructuras nuevas, nos contentamos con pagar las facturas. Necesitamos un presupuesto de al menos tres mil millones para iniciar proyectos de varios años».

«Imagine lo que se podría hacer hoy si la agencia hubiera seguido siendo *alimentada* por el dinero de los peajes -lamenta el ex ministro de Transportes Gilles de Robien-. Tendríamos un instrumento de financiación perpetuo que resolvería todos nuestros problemas financieros para las infraestructuras francesas».

[Fuentes gubernamentales](#) aseguran que se hará lo posible para que la AFITF pueda disfrutar de un presupuesto de tres mil millones de euros en 2020. Pero todavía se desconoce con qué financiación...

El diario digital de información Mediapart llama a preparar la alternancia: «Sin embargo, en el "nuevo mundo", se encuentran tres de los cuatro protagonistas del "antiguo" que han acentuado el desastre de las concesiones de las autopistas: Emmanuel Macron, ministro de Economía,

ahora presidente de la República; su antiguo jefe de gabinete Alexis Kohler, ahora secretario general del Elíseo; Elisabeth Borne, ex directora del gabinete de la señora Royal, ahora ministra de Transportes.

«La forma como se concertó el protocolo de acuerdo del 9 de abril de 2015 y se ocultó a los parlamentarios y a la opinión pública demuestra que está totalmente excluido que las autopistas sean renacionalizadas durante el actual quinquenio, cuando además se anuncian nuevas e igualmente desastrosas privatizaciones de bienes comunes (en particular las presas hidráulicas y la sociedad Aeropuerto de París).

«Por eso es importante comenzar a preparar la alternancia ahora. Un programa presidencial y legislativo para 2022-2027 estará legalmente facultado para proponer la renacionalización de la red de autopistas administrada por las concesionarias «históricas», a coste cero para el contribuyente».