



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero y Ponente

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 3 de agosto de 2004, ha examinado la *consulta facultativa presentada por el Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx (xxxxxxxx) sobre la necesidad de obtener una licencia municipal para la ejecución de las obras de ampliación de la estación de servicio por parte de la empresa yyyyy, S.A.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 de junio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen sobre *la consulta facultativa presentada por el Ayuntamiento de xxxxxx (xxxxxx) sobre la necesidad de obtener una licencia municipal para la ejecución de las obras de ampliación de la estación de servicio por parte de la empresa yyyyyy, S.A.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de julio de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 491/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.



Primero.- El Pleno Municipal del Ayuntamiento de xxxxxx (xxxxx), en la sesión celebrada el día 26 de mayo de 2004, acordó solicitar al Consejo Consultivo de Castilla y León dictamen sobre la necesidad de obtención de una licencia municipal para la ejecución de las obras de ampliación de la estación de servicio de la carretera xx xxxxxx-xxxxxx km. 36, por parte de la empresa yyyyyyyy, S.A, teniendo en cuenta las circunstancias que a continuación se indican:

Con fecha 9 de febrero de 2004 mediante resolución de la Alcaldía de xxxxxxxxx, se decreta la suspensión y paralización de la obra de ejecución, requiriendo a la promotora para que solicite la licencia municipal.

La representación de yyyyyyyyyy, S.A recurre en reposición, alegando que la normativa vigente considera innecesaria el otorgamiento de la licencia municipal, al tratarse de una vinculación del área de servicio al elemento viario.

El Ayuntamiento de xxxxxx manifiesta sus dudas en cuanto a la aplicación de tal criterio cuando se trate de edificios de carácter comercial o de hostelería, puesto que no solo se trata de una obra de carácter no público promovida por un sujeto que no es Administración Pública, sino que además debería cumplir otra serie de normas, como las relativas a seguridad, espectáculos públicos, que se examinan al conceder una licencia de actividad.

Por ello se solicita dictamen sobre la competencia que tiene el Ayuntamiento de xxxxxx para exigir la licencia de obras, la licencia de actividad, la comunicación previa y, a efectos fiscales, las correspondientes tasas e impuestos.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León emite dictamen con carácter facultativo de acuerdo con lo previsto por el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo la competencia para ello a la Sección Primera conforme a lo establecido en el punto 4º, regla C), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Como consulta facultativa planteada por una entidad local, su admisibilidad a trámite se encuentra, en principio, condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 6 de la citada Ley 1/2002, de 9 de abril:

a) Que la consulta se realice a través de la Consejería competente en materia de administración territorial.

b) Que el acuerdo de solicitar el dictamen facultativo del Consejo se adopte por el Pleno de la Corporación Local.

c) Que la consulta verse sobre asuntos de especial trascendencia o repercusión, apreciada por el Consejo.

Además, por analogía con lo previsto en el artículo 5 respecto de las consultas facultativas que pueden plantear los Presidentes de la Junta y de las Cortes de Castilla León, el asunto sometido a consulta no debe ser ninguno de los incluidos en el artículo 4 de la Ley como sometidos a dictamen preceptivo del Consejo. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Dictamen nº 590/1999, de 20 de mayo, que recoge la doctrina ya expuesta en la Memoria de dicho Alto Cuerpo Consultivo del año 1983.

En el presente caso, los requisitos señalados aparecen debidamente cumplidos:



a) La consulta se ha recibido en el Consejo en virtud de Orden de la Consejería Presidencia y Administración Territorial de 15 de junio de 2004.

b) Consta, por certificado expedido por el Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de xxxxx, que el Pleno de la corporación aprobó, con fecha 26 de mayo de 2004, solicitar dictamen del Consejo Consultivo sobre este asunto.

c) La especial trascendencia o repercusión a la que se refiere el citado artículo 6 concurre en el presente caso, pues la cuestión planteada versa sobre la delimitación de las competencias municipales.

3ª.- Se han cumplido los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, puesto que el Pleno del Ayuntamiento de xxxxxxx (xxxxxxx) acordó, en sesión ordinaria, celebrada el día 26 de mayo de 2004, solicitar dictamen facultativo, sobre la materia a que se refiere el presente dictamen.

4ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada es necesario realizar las siguientes consideraciones:

Para comenzar el análisis de la cuestión planteada conviene, en primer lugar poner de manifiesto que, tal y como ha manifestado el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, es necesario distinguir los conceptos de ordenación urbanística en sentido estricto y ordenación del territorio, incluyendo en este último supuesto aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público, que siendo competencia estatal por su gran trascendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal, y para las que no resulta necesaria licencia municipal, sin que en estos supuestos la concesión de licencia por la entidad local pueda encontrar cobertura en lo dispuesto en la normativa urbanística aplicable ni en la legislación de Régimen Local.

Si bien es cierto que en artículos tales como el 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local se establece que las corporaciones locales podrán intervenir en la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo,



resulta relevante lo dispuesto en el número 3 de precepto citado, introducido por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, a cuyo tenor: “Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades Locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes normas sectoriales”.

En el caso que nos ocupa la legislación sectorial estaría constituida por la Ley 25/1988, de 19 de julio, de Carreteras.

El artículo 12 de esta Ley establece: “Las obras de construcción, reparación o conservación de carreteras estatales por constituir obras públicas de interés general, no están sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 88.1.b) de la Ley 7/1988, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local”.

En este sentido, la jurisprudencia más antigua del Tribunal Supremo, recogida en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso –Administrativo de 19 de enero de 1987, entre otras, mantenía que, al amparo del artículo 1 de la Ley 8/1972 de 10 de mayo, de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión, no podía entenderse que las obras que habían sido suspendidas y destinadas a dos estaciones de servicio y un bar-restaurante formaran parte integrante, a efectos de régimen jurídico de la autopista, ni existía razón para calificarlas como obras de urgencia ni de excepcional interés público, por lo que era necesario obtener licencia municipal de obras para llevarlas a cabo.

Sin embargo esta línea jurisprudencial experimentó cambios sustanciales, expresados, entre otras, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Órgano Jurisdiccional de 11 de octubre de 1994, en la que mantenía que, sin perjuicio de que los Ayuntamientos ejerciten dicho control en los tramos de carretera que discurran por suelo urbano, estén incluidos en la red arterial o formen travesías (artículos 38 y 39 de la Ley 25/1988, de 29 de julio de Carreteras), no es necesaria la licencia municipal para las obras de conservación de las carreteras vinculadas al servicio público viario o al que éstas sirven funcionalmente, cuando se realicen en los terrenos ocupados por las carreteras mismas o en sus elementos funcionales. En sentido



similar se pronuncia en sus sentencias de 5 de marzo de 1997, 29 de mayo de 1997, 28 de septiembre de 2000, etc.

Vemos pues, que en dichos supuestos los criterios establecidos en la legislación urbanística ceden ante las especialidades contempladas en las normas sectoriales, al entender que esas obras afectan a la ordenación del territorio y no a la ordenación puramente urbanística.

El artículo 21.2 de la ya citada Ley 25/1988, determina cuáles son los elementos de una carretera que tienen la consideración de funcionales, refiriéndose a “toda zona permanentemente afectada a la conservación de la misma o a la explotación del servicio público viario, tales como las destinadas a descanso, estacionamiento, auxilio y atención médica de urgencia, pesaje, parada de autobuses y otros fines auxiliares o complementarios”.

Por su parte, el artículo 2.8 de la Ley de Carreteras considera áreas de servicio a “las zonas colindantes con las carreteras, diseñadas expresamente para albergar instalaciones y servicios destinados a la cobertura de las necesidades de circulación, pudiendo incluir estaciones de suministro de carburantes, hoteles, restaurantes, talleres de reparación y otros servicios análogos destinados a facilitar la seguridad y comodidad de los usuarios de la carretera”.

Así pues, teniendo en cuenta el tenor de ambos preceptos, la conclusión que procede extraer es que las áreas de servicio de una carretera, con todos los elementos que puedan integrarla, tienen la consideración de elemento funcional de la propia carretera. Esta cuestión es abordada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1993, en la que se mantiene que las obras complementarias y necesarias en las carreteras forman parte integrante del proyecto de construcción, afirmándose en la Sentencia de 30 de noviembre de 1987 que “el área de mantenimiento en litigio formaba parte, a todos los efectos, de la autopista en cuestión lo que implicaba que, como elemento accesorio de ésta, quedaba sujeta al mismo régimen que la autopista a la que sirve funcionalmente”.

En el presente caso nos encontramos, ante la ejecución de obras en el área de servicios de xxxxxxxxx (situada en el km. 36 y perteneciente a la



Carretera del Estado Autopista xx-x), consistentes en la construcción de un restaurante y en la reforma de los estacionamientos, según se indica en el informe del técnico municipal.

A la luz de lo hasta aquí expuesto, teniendo en cuenta que las obras afectan a elementos que forman parte del área de servicio que sirve funcionalmente a la autopista y por ello no es separable de la misma, aquellas no estarían sujetas a licencia municipal, no siendo, posible, por ello, exigir tasa alguna, máxime si se tiene en cuenta que al tratarse precisamente de una autopista hace que por su situación de aislamiento respecto a los terrenos colindantes incluso con vallas de cerramiento, el área de servicio esté destinada en mayor grado a facilitar la seguridad y la comodidad de los usuarios de la carretera.

Esta afirmación sería objeto de matización si el lugar en que se ubicaran los elementos integrantes del área de servicio en obras fuera suelo urbano, travesía o estuviera incluido en red arterial, en cuyo caso sería de aplicación el régimen contenido, a estos efectos, en los artículos 38 y 39 de la Ley de Carreteras, correspondiendo a los Ayuntamientos otorgar licencias en los supuestos y con las condiciones en ellos establecidos.

Pero es que, además, la actuación de la empresa subconcesionaria "yyyyyyyyyy" trae causa de rrrrrrrr, sociedad que ejerce una actividad comercial en régimen de concesión, gestionando en nombre del Estado un servicio público en virtud de la propia concesión y sometida por ello a las directrices del órgano público concedente con sujeción estricta a los proyectos dirigidos a la ejecución de las obras y demás instalaciones, no pudiendo equipararse su actuación a la de un mero particular.

Ha de tenerse en cuenta, de acuerdo con el criterio mantenido por el Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 de octubre de 1999, que las obras realizadas en los diferentes elementos del área de servicio, se considerarían inversión en autopista, formando parte del inmovilizado de la concesión y por tanto, en su día, objeto de reversión al Estado.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en relación con las cuestiones planteadas, informa:

No resulta necesaria la obtención de licencia municipal para la ejecución de las obras a que se refiere la presente consulta, y no procederá exigir tasa alguna, siempre y cuando no concurran las circunstancias previstas en los artículos 38 y 39 de la Ley 25/1988, de Carreteras.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.