



REF.:

REF.C.M.:

ACUERDO DE INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE AUTOPISTAS DE PEAJE ADJUDICADAS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 37/2015, DE 29 DE SEPTIEMBRE, DE CARRETERAS, EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 23 DE LA CITADA LEY.

ANTECEDENTES DE HECHO

La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, en su artículo 23 exime del pago del peaje en autopistas a ciertos usuarios de las mismas. La redacción del citado artículo es la siguiente:

En el caso de que estuvieran establecidos peajes no estarán obligados a su abono, los vehículos de las Fuerzas Armadas, los de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, ni los de los servicios contra incendios.

Tampoco lo estarán los vehículos al servicio de las Autoridades Judiciales, de emergencia o Protección Civil, las ambulancias, ni los de la propia explotación e inspección de carreteras, ni los de la explotación y conservación de equipamiento para la gestión, control y vigilancia del tráfico, cuando estén cumpliendo sus respectivas funciones específicas.

Con la entrada en vigor de la citada ley se ha suscitado un problema de interpretación en la aplicación del mencionado artículo, habida cuenta que se han producido diversas reclamaciones de usuarios de autopistas de peaje pertenecientes a las Fuerzas Armadas, poniendo de manifiesto que al hacer uso de autopistas les han cobrado peaje, cuando a su juicio estarían exentos por aplicación de lo dispuesto en el referido artículo.

En relación con el mismo asunto, se ha recibido escrito de la Asociación Española de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (Seopan) trasladando la interpretación que sobre la cuestión mantiene el sector de las sociedades de autopistas de peaje. Básicamente, sostienen que la recién aprobada Ley 37/2015 no modifica el statu quo aplicable a las autopistas de peaje, ya que no deroga el régimen específico de las mismas contemplado en el Decreto 215/1973, en concreto en la cláusula 44, cuya redacción es la siguiente:

No se concederán exenciones en el pago del peaje establecido, excepto en los casos que taxativamente se enumeran a continuación. Cualquier pacto en contrario será nulo de pleno derecho.



Estarán exentos de pago:

- a) Los vehículos del Ministerio de Obras Públicas que transporten personal de éste, encargado de velar por el cumplimiento de las normas de los pliegos, en aquellas partes en que se asigna competencia al Ministerio expresado.
- b) Los vehículos de la policía de tráfico, policía gubernativa y demás fuerzas de orden público, y autoridades judiciales.
- c) Los vehículos ambulancias y de servicio contra incendios cuando hubieran de realizar alguna misión en los terrenos de la autopista.

En base al contenido de esta cláusula, la actuación de las sociedades concesionarias es la de eximir siempre de pago de peaje a los distintos cuerpos policiales, limitar dicha exención para las Autoridades Judiciales, de emergencia o Protección Civil y las ambulancias, aplicándola solamente cuando deban prestar su servicio en los terrenos de la concesión y no aplicar exención alguna a las Fuerzas Armadas.

A la vista de lo expuesto, al objeto de intentar clarificar la cuestión y actuar conforme a derecho, se solicitó informe de la Abogacía del Estado del Departamento sobre si, a su juicio, son aplicables plenamente las exenciones de peaje que establece el artículo 23 de la Ley 37/2015 en las actuales autopistas objeto de concesión.

La Abogacía del Estado informó que la discrepancia sobre los efectos que produce el cambio normativo y que afecta a la ejecución de los contratos concesionales, al eximir o no de peaje a ciertos usuarios, es una cuestión de interpretación y que, en consecuencia, debía recurrirse al procedimiento administrativo que para el ejercicio de dicha prerrogativa se le reconoce a la Administración General del Estado.

Iniciado el referido trámite y redactado un borrador de acuerdo de interpretación, con fecha 22 de septiembre de 2016, se sometió éste a trámite de audiencia de las sociedades concesionarias de autopistas y de Seopan. A tales efectos, se remitieron escritos, además de al presidente de Seopan, a los directores generales de todas las sociedades concesionarias de autopistas de peaje de titularidad de la Administración General del Estado, con excepción de las sociedades Ciralsa S.A.C.E, Autopista Eje Aeropuerto C.E.S.A., Autopista Madrid-Levante C.E.S.A. y Accesos de Madrid C.E.S.A., que dada su particular situación concursal, los escritos de trámite de audiencia se dirigieron a los Administradores Concursales.

Debe indicarse que el borrador de Acuerdo resolvía interpretar la aplicación del artículo 23 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre como sigue:



"No estarán obligados al abono de peaje los vehículos de las Fuerzas Armadas, los de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, ni los de los servicios contra incendios, siempre que el vehículo objeto del peaje pueda ser identificado visualmente como oficial o identificable como tal con la presentación de la documentación del vehículo. En el caso particular de los vehículos de las policías locales, la exención de peaje solo será aplicable en el ámbito territorial del municipio respectivo o fuera de él si están ejerciendo funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales respectivas, debiendo, en este último caso, presentar la autorización que a tal efecto establece el artículo 51 de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Asimismo no tendrán la obligación de abonar peaje los vehículos al servicio de las Autoridades Judiciales, de emergencia o Protección Civil, las ambulancias, ni los de la propia explotación e inspección de carreteras, ni los de la explotación y conservación de equipamiento para la gestión, control y vigilancia del tráfico, cuando estén cumpliendo sus respectivas funciones específicas, lo que deberá siempre justificarse documentalmente, salvo cuando las funciones se desarrollen en la propia vía."

Como respuesta al trámite de audiencia, se recibieron escritos de alegaciones de Seopan y de 16 sociedades concesionarias. No formularon alegaciones las sociedades concesionarias: Ciralsa S.A.C.E, Autopista Eje Aeropuerto C.E.S.A., Accesos de Madrid C.E.S.A., Autopista del Henares, S.A.C.E. y Autopista del Guadalmedina, C.E.S.A.

Las alegaciones recibidas de los distintos interesados en el trámite de audiencia son todas ellas semejantes. Los aspectos más importantes, puestos de manifiesto en los escritos de respuesta al trámite de audiencia, son básicamente los siguientes:

- El de interpretación legislativa, en el sentido de justificar o no la vigencia de la legislación anterior sobre la cuestión, específicamente el artículo 49 del Reglamento General de Carreteras (Real Decreto 1812/1994) y la cláusula 44 del Pliego de Cláusulas Generales para la Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión (Decreto 215/1973).
- Señalar la indefinición de la expresión "funciones específicas", calificada como concepto jurídico indeterminado.
- La posibilidad de que deba restablecerse el reequilibrio económico financiero de las concesiones si finalmente se aplica el artículo 23 en los términos interpretativos del borrador de acuerdo de interpretación de contrato.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Con fecha 1 de octubre de 2015 entró en vigor la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. El artículo 23 de dicha ley establece unas exenciones de peaje aplicables a ciertos usuarios a su paso por autopistas de peaje.

La redacción del citado artículo es clara y no deja lugar a dudas de a quién debe aplicársele la exención. Específicamente, estarán libres de peaje los vehículos de las Fuerzas Armadas, los de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y los de los servicios contra incendios. Igualmente, no deberán abonar peaje los vehículos al servicio de las Autoridades Judiciales, de emergencia o Protección Civil, las ambulancias, los de la propia explotación e inspección de carreteras, los de la explotación y conservación de equipamiento para la gestión y los de control y vigilancia del tráfico, cuando estén cumpliendo sus respectivas funciones específicas.

El objeto de la interpretación no es solamente clarificar a quién aplicar la exención sino si es o no aplicable la nueva ley a los contratos de concesión que han sido celebrados con anterioridad a su entrada en vigor.

En este sentido, y según lo avala la Abogacía del Estado en su informe, la aplicación del artículo 23 es plena y sin restricción alguna desde el día 1 de octubre de 2015, dado que la propia ley no introduce ninguna previsión específica que salvaguarde el régimen preexistente del asunto a la entrada en vigor de la ley. Por tanto la exención es plenamente aplicable, sin que las estipulaciones de un contrato puedan limitar, sin más y por sí mismas las disposiciones de una norma de rango legal.

Por otra parte, tampoco se conculca el principio general de irretroactividad de las normas. En este caso, como la obligación de pago del peaje nace con la utilización de la autopista, la referida exención será aplicable a los usos de esa vía por los sujetos previstos en dicho precepto desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 37/2015.

Sometida la cuestión a dictamen del Consejo de Estado, con fecha 12 de abril de 2018, dicha Institución considera justificada la aplicación del artículo 23 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, a las autopistas en régimen de concesión otorgadas antes de la entrada en vigor de esa Ley y, en cuanto a la propuesta de interpretación del artículo 23 remitida, considera ésta mayormente correcta, si bien deberán tenerse en cuenta las observaciones que a continuación se reproducen:

"2. En relación con los de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, también se les excluye del pago del peaje, si bien en el caso particular de los vehículos de las policías locales, la exención solo se prevé aplicable en el ámbito territorial del municipio respectivo o fuera de él si están ejerciendo funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales respectivas, debiendo, en este caso, presentar la autorización que, a tal efecto, establece el artículo 51 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El artículo 51 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, previene:



"1. Los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.

(...)

3. Dichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes.

No obstante, cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma".

A la vista de este precepto, en relación con los vehículos de las policías locales, el Consejo de Estado considera adecuada la interpretación contenida en la propuesta en el sentido de que queden excluidos del abono de peaje cuando circulen dentro de su término municipal y fuera de él en el ejercicio de funciones de protección. No obstante, considera que dicha exención debería extenderse también a los casos en que lo hagan fuera de sus términos municipales, en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes.

Respecto de los vehículos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las comunidades autónomas, la propuesta de acuerdo los excluye del pago de peaje en todo caso.

El artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, dispone:

"Los cuerpos de policía de las comunidades autónomas sólo podrán actuar en el ámbito territorial de la comunidad autónoma respectiva, salvo en situaciones de emergencia, previo requerimiento de las autoridades estatales.

No obstante, cuando ejerzan funciones de protección de autoridades públicas de la comunidad autónoma, podrán actuar fuera del ámbito territorial respectivo, previa autorización del Ministerio del Interior y, cuando proceda, comunicación al órgano de gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, con las condiciones y requisitos que se determinen reglamentariamente".

El Consejo de Estado considera que, a la vista de la regulación contenida en el citado precepto y dada su correlación con el artículo 51 de la misma ley, la solución acogida por la propuesta de acuerdo de interpretación debería ser la misma que la prevenida para los vehículos de las policías locales. La exención de peaje debe ceñirse a los trayectos realizados en el ámbito de su respectiva comunidad autónoma y, fuera de ella, solo cuando



ejerzan funciones de protección de autoridades públicas o de emergencia previo requerimiento de las Autoridades estatales.

En otros términos, la exención absoluta de pago de peaje en todo el territorio nacional debería quedar ceñida a los vehículos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

De cualquier manera se considera adecuada la exigencia de que los vehículos deben ser identificables como oficiales, bien visualmente, bien con la presentación de su documentación.

3. El párrafo segundo del artículo 23 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, previene, como ya se ha dicho, lo siguiente:

"Tampoco lo estarán (obligados al pago) los vehículos al servicio de las Autoridades Judiciales, de emergencia o Protección Civil, las ambulancias, ni los de la propia explotación e inspección de carreteras, ni los de explotación y conservación de equipamiento para la gestión, control y vigilancia del tráfico, cuando estén cumpliendo sus respectivas funciones específicas".

Las concesionarias han manifestado que la expresión "funciones específicas" es imprecisa y debe interpretarse en el sentido de funciones públicas. En particular, han mostrado su oposición a la exención general de las ambulancias.

El Consejo de Estado considera que la expresión "funciones específicas" ni es tan imprecisa como se alega ni está referida exclusivamente a funciones públicas. Comprende también en ocasiones funciones privadas, aunque de interés público. La referida expresión es lo bastante concreta para delimitar su alcance con claridad cuando se trata de los vehículos de las Autoridades Judiciales, de emergencia o Protección Civil, de la propia explotación e inspección de carreteras y de explotación y conservación de equipamiento para la gestión, control y vigilancia del tráfico. En todos estos casos, se trata de funciones directamente vinculadas con sus ámbitos propios de actuación. Unas veces son públicas - los vehículos de las Autoridades judiciales, de emergencia o protección civil-. Otras veces, se trata de funciones privadas, como es el caso de los vehículos de la propia explotación o de conservación del equipamiento para la gestión, control y vigilancia de tráfico.

Por consiguiente, se considera adecuado el contenido de la propuesta consultada en lo tocante a todos los vehículos indicados.

Tampoco suscita finalmente dudas la exención total de peaje a las ambulancias cuando circulen por las autopistas cumpliendo sus respectivas funciones específicas. El artículo 23 de la Ley 37/2015 la establece con carácter general, de manera clara y tajante, reproduciendo el tenor del artículo 16.3 de la Ley de Carreteras de 1988.

La asociación solicitante de la interpretación ha pedido una limitación de la exención con base en lo sentado por algunas sentencias dictadas por dos Audiencias Provinciales, recaídas en juicios civiles. Petición que, a juicio del Consejo, no es amparable a la vista de lo prevenido legalmente.



La cuestión está por lo demás resuelta por el Tribunal Supremo. Interpretó el mencionado artículo 16.3 de la Ley de Carreteras de 1988 en el sentido de que "las ambulancias están exentas del pago de peaje cuando accedan a las autopistas y circulen por ellas, siempre y cuando estén cumpliendo sus funciones específicas, aunque el destino final de su trayecto no se encuentre en terrenos e instalaciones de la autopista misma" (Sentencia de 6 de junio de 2006, recaída en el rec. 4395/2004), incluso aun cuando esté prevista alguna limitación a dicha exención en el pliego de cláusulas generales aprobado por Decreto 215/1973, en los pactos y condiciones que configuran la concesión de cada autopista (pliegos de cláusulas particulares), bien en los reglamentos de servicios de estas, pues la regulación legal prevalece (Sentencia de 29 de enero de 2008).

La mencionada doctrina conserva plena validez tras la entrada en vigor de la Ley 37/2015. Como se ha señalado, el artículo 23 no modifica la previsión contenida en la Ley de 1988 en este punto, sino que la reitera.

Por consiguiente, también se considera correcta la propuesta de interpretación en este extremo."

Corresponde al órgano de contratación la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, de conformidad con el artículo 210 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aplicando el procedimiento que para su ejercicio se establece en el artículo 211 de la citada Ley. Se justifica la aplicación de dichos preceptos para el ejercicio de la prerrogativa de interpretación del contrato, en que la citada potestad está reconocida por el artículo 21 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión y que el artículo 2 de la citada Ley 8/1972 permite, con carácter supletorio, aplicar la legislación de contratos del Estado.

Dado que el cambio normativo objeto de interpretación afecta a todas las sociedades concesionarias de autopistas de peaje se tramita un único expediente de interpretación de contrato, aplicando las previsiones sobre acumulación del artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, una vez cumplida la tramitación establecida en la legislación sobre contratos públicos, de acuerdo con el Consejo de Estado y a propuesta del Ministro de Fomento, el Consejo de Ministros en su reunión del

ACUERDA

El artículo 23 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, se aplicará en todas las autopistas de peaje dependientes de este Ministerio, sin excepción, teniendo en cuenta la siguiente interpretación:

No estarán obligados al abono de peaje los vehículos de las Fuerzas Armadas, los de los Cuerpos



y Fuerzas de Seguridad, ni los de los servicios contra incendios, siempre que el vehículo objeto del peaje pueda ser identificado visualmente como oficial o identificable como tal con la presentación de la documentación del vehículo.

En el caso particular de los vehículos de las policías locales, la exención de peaje solo será aplicable en el ámbito territorial del municipio respectivo o fuera de él si están ejerciendo funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales respectivas, debiendo, en este último caso, presentar la autorización que a tal efecto establece el artículo 51 de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Igualmente, para los vehículos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las comunidades autónomas, solamente estarán exentos de peaje los trayectos realizados en el ámbito territorial de su respectiva comunidad autónoma o fuera de ella solo cuando ejerzan funciones de protección de autoridades públicas debiendo, en este último caso, presentar la autorización del Ministerio del Interior a la que se refiere el artículo 42 de la citada Ley Orgánica 2/86, de 13 de Marzo. En todo caso, tanto para las policías locales como para las de comunidades autónomas, será aplicable la exención de peaje en situaciones de emergencia previo requerimiento de las Autoridades competentes.

Asimismo no tendrán la obligación de abonar peaje los vehículos al servicio de las Autoridades Judiciales, de emergencia o Protección Civil, las ambulancias, ni los de la propia explotación e inspección de carreteras, ni los de la explotación y conservación de equipamiento para la gestión, control y vigilancia del tráfico, cuando estén cumpliendo sus respectivas funciones específicas, lo que deberá siempre justificarse documentalmente, salvo cuando las funciones se desarrollen en la propia vía.

Contra el presente acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, sin perjuicio del recurso de reposición que, con carácter potestativo, pueda interponerse ante este Consejo de Ministros en el plazo de un mes, contado asimismo desde la recepción de la notificación.

ELÉVESE AL CONSEJO DE MINISTROS

EL CONSEJO DE MINISTROS, Madrid,
aprobó la presente
propuesta en su reunión
del día 24 AGO. 2018
LA MINISTRA SECRETARIA

EL MINISTRO DE FOMENTO,

José Luis Ábalos Meco