



**Resolución del Ararteko, de 30 de octubre de 2009, por la que se concluye la reclamación presentada contra el Ayuntamiento de Llodio por los propietarios de un inmueble ante la imposibilidad de poder acceder a sus garajes a través de un aparcamiento municipal.**

### Antecedentes

- La empresa (...), promotora de una obras de edificación en los nº (...) de la calle (...) de Llodio, acude al Ararteko para poner en nuestra consideración las actuaciones seguidas por el Ayuntamiento de Llodio en respuesta a la petición de licencia de primera ocupación y de apertura de los garajes construidos en los bajos del inmueble.

Una vez concluidas las obras de edificación el problema principal que persiste para obtener estas licencias es la imposibilidad física de acceso a sus garajes debido a los obstáculos que existen en el aparcamiento municipal colindante.

- El acceso a los garajes se realiza a través del aparcamiento municipal Aldaikoerreka –en la actualidad en funcionamiento y que gestiona la empresa mercantil (...)- desde dos rampas tanto por la (...) como por la calle (...).

El origen del acceso compartido del garaje particular y del municipal trae causa en la decisión municipal de reordenar los accesos de ambos aparcamientos subterráneos con fundamento en la modificación (...) del Plan General de Ordenación Urbana de Llodio. La rampa de acceso por (...) es privada pero está conectada con el aparcamiento municipal y está gravada con una servidumbre de paso para los usuarios del aparcamiento municipal. La otra rampa de acceso por la (...) es de titularidad municipal. Esa solución viaria implica que el acceso al garaje privado no es directo sino a través del aparcamiento municipal. Así, es dentro del aparcamiento municipal donde se encuentran las dos puertas de acceso a los garajes privados. Por ese motivo el ayuntamiento ha previsto una autorización municipal de derecho de paso a los garajes particulares.

En el momento de la reclamación existen varias barreras físicas para el acceso a sus garajes particulares. Así, por un lado, existe un control de acceso –mediante una valla de control de accesos- que regula la entrada de vehículos al aparcamiento de rotación y de residentes. Por otro lado se





mantiene dos tabiques que impiden el acceso a las dos plantas del garaje particular.

- Una vez concluidas las obras del edificio, de los garajes y de las obras de urbanización complementarias, entre las que se incluye la rampa privada y la constitución de la servidumbre de paso, la empresa promotora ha solicitado al ayuntamiento licencia de primera ocupación y de apertura del garaje. A pesar de haber ejecutado las obras conforme a las previsiones del proyecto de edificación y de las condiciones expuestas en la licencia municipal el Ayuntamiento de Llodio no ha concedido hasta el momento la autorización por no disponer precisamente de acceso libre hasta los garajes.

Por otro parte, la promotora propiedad de los garajes considera que existe un impedimento para el uso de los garajes. Por ello ha solicitado al ayuntamiento que garantice el paso de los vehículos a través del aparcamiento municipal.

Según manifiesta en su reclamación, la empresa concesionaria no ha eliminado los tabiques existentes entre ambos garajes y no ha facilitado las correspondientes tarjetas para el paso libre de vehículos por las barreras de control de acceso al garaje municipal. La empresa promotora sostiene que el motivo para impedir el acceso es una reclamación económica que formula la empresa concesionaria al ayuntamiento. Según se expone en la reclamación la empresa concesionaria considera que el paso de vehículos al garaje privado implica una serie de gastos añadidos derivados del control de accesos a los garajes privados que a su juicio deberían costear todos los usuarios del aparcamiento.

- En relación con las actuaciones municipales seguidas para tratar de solucionar el problema del acceso constan dos expedientes dirigidos a resolver esta controversia.

Por un lado el Ayuntamiento de Llodio ha considerado en el decreto de Alcaldía de 15 de septiembre de 2008 que resultaba necesario constituir la servidumbre de paso sobre la rampa privada mediante su declaración de obra nueva y asimismo proceder a una autorización de paso a los garajes privados aprobándose para ello un régimen de uso del conjunto de los garajes.

Con posterioridad, el ayuntamiento ha tramitado un segundo expediente en el que, previo trámite de audiencia a la empresa promotora y a la empresa concesionaria, ha dictado una resolución por decreto de 21 de mayo de





2009 en la que les requiere para que garanticen la servidumbre de paso por la rampa privada y el paso gratuito a través del garaje municipal al garaje privado. Asimismo considera necesario establecer un sistema de control de accesos tanto al garaje municipal como al garaje particular. Este sistema debe instalarse de manera coordinada y corresponderá a cada una de las partes la instalación y el mantenimiento del acceso a su garaje.

La empresa promotora manifiesta que ha cumplido con el requerimiento al haber constituido la servidumbre de paso en la rampa de (...) y haber solicitado acceder al sistema de control del garaje. Sin embargo discrepa con la exigencia de abonar el costo y el mantenimiento de la instalación de control ajena a los garajes particulares.

En todo caso, insiste en que no puede hacer uso de su propiedad puesto que todavía el sistema de acceso al garaje municipal no permite el acceso libre de los vehículos al garaje particular. Asimismo existen dos tabiques en la parcela municipal que impiden el acceso al garaje privado.

- Para poder dar a esta reclamación el trámite oportuno y delimitar el objeto de esta reclamación el Ararteko ha recibido información de los servicios técnicos municipales sobre los expedientes administrativos seguidos. Asimismo hemos mantenido una reunión con el ayuntamiento al objeto de ampliar la información sobre las actuaciones municipales seguidas y hemos visitado el aparcamiento para conocer la situación del paso de vehículos.

A la vista de los anteriores antecedentes hemos considerado oportuno dar traslado al Ayuntamiento de Llodio de una serie de consideraciones y conclusiones sobre este expediente de queja en relación con el ámbito de actuación municipal respecto al objeto de la reclamación:

### Consideraciones

1. En primer lugar debemos precisar que esta institución ha iniciado la correspondiente queja con base en la reclamación presentada por la empresa promotora.

En este supuesto el objeto de esta reclamación se centra en revisar las decisiones seguidas por el Ayuntamiento de Llodio respecto al control urbanístico de las obras de construcción de los garajes, a las medidas para garantizar el paso de vehículos a sus garajes a través del aparcamiento municipal y, en última instancia, al régimen de uso impuesto a los reclamantes para autorizar ese paso de vehículos.





Debemos precisar que excede de nuestro ámbito de intervención analizar las actuaciones o planteamientos realizados por la empresa concesionaria municipal (...) en la medida que no ha intervenido en este procedimiento de queja, sin perjuicio de lo previsto en la el artículo 9.e) de Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula el Ararteko.

2. Respecto a la licencia de primera ocupación de los garajes y trasteros, los promotores de la queja consideran que las obras han sido finalizadas conforme al proyecto de obras presentado y a la licencia urbanística concedida.

Las cuestiones señaladas en la licencia de primera ocupación parcial de los edificios ya han sido llevadas a cabo, en especial la declaración de obra nueva por la que se establece la servidumbre de paso de vehículos por la rampa privada y su régimen de conservación por los propietarios.

Con posterioridad la empresa promotora ha solicitado en varias ocasiones la licencia de primera ocupación de los garajes. En el acta de recepción provisional de las obras de la urbanización complementaria se certifica la conclusión de las obras de urbanización solventadas las pequeñas deficiencias.

Sin embargo consta un informe del arquitecto municipal de 23 de septiembre de 2009 en el que propone denegar las licencias de primera utilización al no estar solucionado el paso por el aparcamiento municipal por la existencia en la parcela municipal de dos tabiques que impiden el paso y por la falta de instalación de los elementos de control en los accesos.

Conforme señala el artículo 210 de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, el informe municipal debe analizar la conformidad de la licencia con la legalidad urbanística y, en caso de resolución denegatoria, la resolución debe señalar expresamente las normas con las que la licencia esté en contradicción.

A este respecto debemos señalar que los motivos que alega el informe municipal del arquitecto son cuestiones ajenas al proyecto de obras y a la licencia urbanística. Ambas cuestiones se sitúan dentro del aparcamiento municipal por lo que sin perjuicio de las precisiones que luego señalaremos, su solución no corresponde al propietario del garaje.





Las licencias urbanísticas son actos reglados sobre los que no cabe hacer juicios de oportunidad. La administración municipal carece de margen o de libertad de apreciación y debe limitarse a comprobar si la actividad solicitada es o no conforme a las normas aplicables. Para la concesión de la licencia no es posible apelar a argumentos de oportunidad o a las relaciones jurídicas ajenas a la parcela que no son objeto de la licencia. En ese sentido, no resulta apropiado apelar a cuestiones extrañas a la licencia urbanística como son el control de los accesos del aparcamiento municipal o la existencia de un tabique construido por la empresa concesionario dentro de la parcela municipal.

En conclusión, no consta en el expediente ningún impedimento urbanístico para que el Ayuntamiento de Llodio no conceda la licencia de primera ocupación a los garajes del inmueble.

3. La segunda cuestión que plantea la empresa reclamante es la existencia de barreras u obstáculos físicos para permitir el paso a la promotora por los garajes municipales.

La obligación de acceso compartido y el periplo por el garaje municipal deriva de la mencionada modificación del PGOU de Llodio. Es una obligación urbanística que conlleva la constitución de la servidumbre de paso por la rampa de (...) y una autorización de paso por el aparcamiento municipal.

Esa obligación ha quedado recogida en el Pliego de condiciones técnicas que regula el contrato de concesión de obra pública y explotación del aparcamiento Aldaikoerreka. Así el proyecto de ejecución de la obra y su posterior ejecución deben de haber incluido expresamente el reconocimiento de paso a los garajes privados.

Reconocida expresamente la autorización de paso no cabe realizar actos que perturben el paso y el uso de los garajes particulares.

Por su parte, la instalación de un sistema de control de accesos forma parte de las obras previstas para el aparcamiento y de las necesidades del servicio de aparcamiento de rotación.

En todo caso la necesidad de un sistema de control de acceso de los vehículos al aparcamiento municipal implica que los propietarios de los garajes privados dispongan de un sistema de apertura de las barreras existentes en los accesos principales. Asimismo el control de los vehículos que van a estacionar en el aparcamiento privado tampoco debe suponer





una limitación de la autorización de paso que disponen o una privación del uso del garaje.

Su instalación y las medidas técnicas necesarias para adecuar este sistema con la autorización de paso corresponden al Ayuntamiento de Llodio o conforme a las condiciones del contrato administrativo a la empresa concesionaria adjudicataria del servicio.

Si existe cualquier circunstancia que impida el paso de vehículos al garaje particular –como es la existencia de dos tabiques o la existencia de una barrera de paso- la administración titular del aparcamiento público debe tomar las medidas correspondientes para la eliminación de los obstáculos y para garantizar el paso libre a los propietarios del garaje.

En ese orden de cosas, el Ayuntamiento de Llodio ha reiterado con fecha de 30 de septiembre de 2009 el requerimiento a la empresa concesionaria para la apertura del acceso secundario a través de (...) y la apertura de los huecos de paredes para la entrada a ambas plantas del garaje particular.

No consta a este respecto una respuesta activa de la empresa concesionaria que elimine los obstáculos mencionados.

Cualquier incumplimiento de las condiciones del pliego, durante la ejecución del proyecto o en su posterior modificación, implica la obligación municipal de intervención bien mediante el acta municipal de comprobación de las obras ejecutadas bien mediante las medidas sancionadoras previstas en el pliego de condiciones o en la legislación de contratos de las administraciones públicas.

En conclusión, el Ayuntamiento de Llodio debe tomar las medidas oportunas para permitir sin más dilaciones el paso efectivo por el aparcamiento municipal a los garajes privados eliminando los tabiques y facilitando las llaves para la apertura de las barreras existentes.

4. Cuestión distinta puede resultar del régimen de paso existente entre el garaje público y los garajes privados en el que habrá que determinar las obligaciones que deben asumir las partes concernidas.

Las obligaciones del concesionario sobre el mantenimiento de las instalaciones quedan recogidas en el contrato administrativo de concesión de obra pública firmado el 12 de julio de 2006. En sus cláusulas se remite al pliego de condiciones administrativas particulares y de prescripciones técnicas y al reglamento de servicio. Asimismo se incluye expresamente el



reconocimiento y asunción de una servidumbre de paso al parking privado, es decir la imposición de una carga, en los términos que el ayuntamiento acuerde con la propiedad del aparcamiento municipal.

El Ayuntamiento ha tratado de establecer el régimen de uso mediante la firma frustrada de un convenio mencionado en los antecedentes.

Con posterioridad ha incoado un expediente para resolver las discrepancias expuestas por los representantes de la empresa concesionaria y la empresa promotora que ha concluido con el decreto 484 de 16 de marzo de 2009. En ese decreto se fija las obligaciones de las partes respecto a la autorización de paso del aparcamiento municipal.

El ayuntamiento considera que la autorización de paso implica una serie de obligaciones y gastos a repartir entre los titulares o beneficiarios. El informe del TAG de 22 de abril de 2009 señala que con base en los antecedentes de la ordenación urbanística prevista y en los términos de la concesión se fija que *"el libre acceso compartido y gratuito desde los garajes públicos se corresponde con la obligación de construcción de la rampa e imposición de la servidumbre) permanente de paso"*. Por ello considera que conforme a la intensidad del uso que implica el acceso a los particulares no sería admisible ni justificable la atribución de gastos de comunidad.

La controversia se centra en la organización y control de la vigilancia de los accesos. El informe del TAG considera que el concesionario debe organizar y controlar la vigilancia del aparcamiento (incluidos los vehículos de paso) y la promotora el control y acceso de los espacios privativos. En todo caso existe un deber de coordinación y de colaboración para el buen funcionamiento del sistema. En esos términos el convenio propuesto establecía que el pago de *"los gastos e importes de ajuste y adecuación de accesos y posibles protecciones e instalaciones de los estacionamientos privados"* serán de cuenta de la propiedad de los garajes.

La conclusión sería que el reparto de las obligaciones del control de los accesos deriva de la titularidad, cada parte realiza las instalaciones dentro de su parcela, pero siempre sobre la base de un sistema coordinado.

En la práctica este régimen de uso propuesto por el Ayuntamiento de Llodio implica para los propietarios del garaje de (...) una serie de gastos derivados del coste y mantenimiento de la instalación de su puerta y del control de acceso a los garajes particulares mediante una barrera ubicada en el aparcamiento municipal que regule el acceso de vehículos y su conexión con el sistema central.





Hay que considerar que la propuesta del ayuntamiento parte de las constantes discrepancias manifestadas por las partes intervinientes. En ese sentido el Ayuntamiento de Llodio ha tratado de resolver el problema surgido a la hora de establecer el régimen del uso del aparcamiento municipal por los propietarios particulares.

En esos términos ha remitido la resolución de 21 de mayo de 2009 en la que plantea una propuesta al régimen definitivo de uso compartido de los garajes privados y públicos.

La aceptación expresa por los propietarios de los garajes particulares y la empresa concesionaria elevaría esa propuesta al régimen definitivo.

5. En todo caso, existe evidentes discrepancias mantenidas en el propio expediente administrativo seguido o manifestadas en la reclamación presentada por los propietarios de los garajes.

Cualquier eventual desacuerdo en cuanto a la determinación de los gastos deberá ser dirimido por el ayuntamiento en cuanto a la autorización de paso por el aparcamiento municipal o por los tribunales de justicia en cuanto a las condiciones de la servidumbre de paso constituida.

En todo caso esta controversia es ajena a la obtención de la licencia de primera ocupación del garaje privado o al efectivo paso autorizado por el aparcamiento municipal.

Si bien la servidumbre de paso sobre la rampa privada ha sido constituida queda pendiente fijar la autorización de acceso y paso gratuito y permanente para los garajes particulares a través del aparcamiento municipal.

A expensas de la definitiva constitución de ese derecho de paso conviene señalar alguna reflexión sobre las obligaciones de las partes.

El ayuntamiento a la hora de fijar el régimen de uso del garaje municipal debe tener en cuenta su carácter obligatorio y recíproco que deriva de la imposición del acceso compartido a los garajes por la ordenación urbanística.

En el caso de los garajes particulares existe un obligación de paso a través del aparcamiento municipal impuesta por el planeamiento municipal. Los propietarios han debido costear una rampa y constituir una servidumbre de



paso a favor de los usuarios del aparcamiento municipal. Asimismo deben mantener la rampa y lógicamente sus propios garajes.

La cuestión es determinar cuál es la base de la exigencia de hacer frente a los gastos del sistema de control y su mantenimiento cuando no existe ningún beneficio para los propietarios de los garajes particulares y su justificación es evitar usos abusivos o indebidos del aparcamiento público.

El Código civil regula en su artículo 545 la posibilidad de que el dueño del predio sirviente pueda realizar obras, reparaciones o mejoras en cuanto a la servidumbre impuesta. Esas labores deben realizar sin menoscabar la servidumbre y sin que resulte ningún perjuicio para el predio dominante. Únicamente en el caso de las servidumbres de paso voluntarias establece en su artículo 564 la obligación de pago de una indemnización y del importe de los perjuicios ocasionados. El carácter del paso de vehículos no es en ningún caso voluntario ya que viene impuesto por la legalidad urbanística.

Asimismo no quedaría demostrada la base y la cuantía del perjuicio ocasionado al aparcamiento municipal por la instalación del sistema de control ajeno al garaje particular especialmente cuanto otros usuarios del garaje, en la planta segunda, con idéntico sistema de control no deben sufragarlo.

Ese supuesto asimilable al planteado en la reclamación, como es el aparcamiento para residentes en la planta segunda, el reglamento general del aparcamiento subterráneo considera que los usuarios del aparcamiento de residentes deben hacer frente únicamente a los gastos de mantenimiento de su planta en función de la superficie ocupada. El resto de gastos que excedan del mantenimiento general (conservación de la infraestructura, vigilancia y custodia, etc.) corresponden a la empresa concesionaria.

En vista de los datos obrantes en la queja y en la información remitida por ese ayuntamiento y de las consideraciones jurídicas efectuadas, debemos formular las siguientes:





## Conclusiones

A la vista del cumplimiento de las condiciones urbanísticas previstas en la licencia el Ayuntamiento de Llodio debe conceder la licencia de primera ocupación y de actividad de los garajes del inmueble de (...) nº (...) y (...).

El Ayuntamiento de Llodio debe tomar las medidas oportunas para permitir sin más dilaciones el paso efectivo por el aparcamiento municipal a los garajes privados.

Cualquier eventual discrepancia en cuanto a la determinación de los gastos derivados del paso compartido a los garajes deberá ser dirimido por el Ayuntamiento de Llodio, en cuanto a la autorización de paso por el aparcamiento municipal, o por los tribunales de justicia, en cuanto la servidumbre de paso privada constituida.

