

**CONSULTA JURIDICA /2001.**

**FORMULADA:** JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SALAMANCA

**FECHA:** 29 de enero de 2003

**ASUNTO:** DIVERSOS ASPECTOS DE LA SUPRESIÓN DE PASOS DE VEHICULOS

---

**TEXTO DE LA CONSULTA:**

*"Habiendo surgido problemas en la tramitación de los expedientes de supresión de pasos de vehículos y a la vista de la nueva regulación contenida en la Ordenanza General de Obras, Servicios e Instalaciones en las Vías y Espacios Públicos Municipales 2002, se plantean las siguientes cuestiones:*

- *¿Procede la supresión del paso únicamente en aquellos supuestos en los que como consecuencia de las obras realizadas en la finca o local el paso de vehículos que dé servicio al mismo quede inutilizado, o también en caso de modificación de la actividad del local, y en caso de alteración de su finalidad destinándolo por ejemplo a carga y descarga?.*
- *¿A quién corresponde la obligación de supresión del paso, al propietario del local, al usuario, y en base a qué fundamento legal.*

*Dado que existen en esta Junta Municipal varios expedientes sobre el asunto de referencia pendientes de resolución, se ruega contestación a la mayor brevedad posible."*

**INFORME:**

Vista la consulta formulada por el Jefe de la Oficina Municipal de la Junta Municipal del Distrito de Salamanca, se informa lo siguiente:

Las cuestiones planteadas ya fueron objeto de estudio en la consulta evacuada por este Departamento con fecha 01.03.02 (se adjunta copia). A la vista de la regulación contenida en la nueva Ordenanza General de Obras, Servicios e Instalaciones en las Vías y Espacios Públicos Municipales (O.G.O.S.I.), es necesario hacer varias puntuaciones:

**1.- Supresión a instancia de parte.**

El supuesto más habitual de supresión del paso de vehículos vendrá motivado por la solicitud presentada por el interesado instando tal supresión. En la consulta de 01.03.02 se indicaba, con base en la Instrucción de la Tercer Teniente de Alcalde de 11 de enero de 1999, que a la solicitud de supresión debía adjuntarse "*Título de propiedad o cualquier otro que acredite la legítima ocupación del inmueble o local y autorización del propietario*", de forma que tal solicitud fuese realizada, bien por el propietario, bien por el usuario del paso de vehículos con autorización del propietario.

Este criterio ha sido confirmado por la redacción del art. 19.1.3 O.G.O.S.I., que exige que a la solicitud de supresión se adjunte “*título de propiedad o cualquier otro que acredite la legítima ocupación del inmueble o local y, en su caso, autorización del propietario*”.

## **2.- Supresión de oficio.**

### **2.1 Supresión por inutilización del paso de vehículos.**

En la consulta de 01.03.02 se señalaba que, si como consecuencia de la realización de obras en el inmueble al que da servicio el paso de vehículos (p.e. si un local era anteriormente un garaje con su paso de vehículos y un nuevo propietario lo transforma en una tienda con un escaparate que elimina cualquier posibilidad de acceso a través del paso de vehículos o si manteniéndose la puerta de acceso de vehículos, la nueva configuración interior del establecimiento impide el acceso y permanencia de un vehículo en su interior) éste queda inutilizado, debía procederse a ordenar de oficio su supresión al amparo de los arts. 48 de la antigua O.G.O.S.I. y 44.1 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (R.B.E.L.).

Este criterio sigue siendo plenamente válido en la actualidad, con la única precisión de que el artículo a aplicar de la nueva O.G.O.S.I. es ahora el 52.

### **2.2 Modificación de la actividad del local.**

En el caso de que se modifique la actividad del local, pero el paso de vehículos siga plenamente utilizable y dicha modificación no esté amparada por la correspondiente licencia urbanística, este Departamento considera que no debe procederse a la supresión de oficio del paso de vehículos.

La supresión de oficio debe realizarse en los supuestos en los que, como en el punto 2.1, exista una imposibilidad física de utilización del paso de vehículos que haga a éste totalmente inservible. En estos casos sí puede estimarse que hay una alteración del normal funcionamiento de las vías públicas que justifica la utilización de la potestad de recuperación de oficio de los bienes de dominio público con base en los arts. 52 O.G.O.S.I. y 70 y ss. (R.B.E.L.), al existir un rebaje en la acera sin ninguna utilidad que puede ser fuente de numerosos problemas (coches que lo atraviesan para aparcar sobre la acera, falsa impresión de prohibición de aparcar que conlleva la pérdida de espacio disponible para estacionamiento en la calle, o utilización abusiva del rebaje por su titular como una reserva de espacio).

Por el contrario, cuando se produce un cambio de actividad no amparado por licencia (p.e. el local al que da servicio el paso de vehículos era un supermercado con un garaje y pasa a ser un almacén de maderas que mantiene el mismo garaje) que no determine imposibilidad física de utilizar el paso de vehículos, no hay alteración alguna del funcionamiento de las vías públicas sino la imposibilidad legal de destinar un local a un uso urbanístico no amparado por licencia, debiendo iniciarse el correspondiente expediente de clausura del local.

En estos casos, la única finalidad que puede tener ordenar de oficio la supresión del paso de vehículos es la de forzar al titular de la actividad a cerrar el establecimiento y a legalizar la actividad, fines que nada tienen que ver con los propios de la potestad de recuperación de oficio del dominio público local. En consecuencia, si se ordena de oficio la supresión del paso de vehículos, se estará utilizando la potestad de recuperación de oficio para la consecución de un fin distinto (forzar el cierre del establecimiento) del que motivó el otorgamiento de esta potestad a la Administración, incurriendo en un vicio de desviación de poder que haría anulable la orden de supresión (art. 63,1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre).

Por todo ello, a juicio del este Departamento, cuando un local al que da servicio un paso de vehículos cambia a otra actividad no amparada por licencia pero el paso de vehículos sigue manteniéndose en estado de ser utilizado, debe iniciarse el correspondiente expediente de clausura contra el establecimiento, pero no ordenar de oficio la supresión del paso de vehículos pues ello determinaría que tal orden de supresión fuese anulable por desviación de poder.

### **2.3. Utilización del paso de vehículos para carga y descarga.**

Siempre que el paso de vehículos está en disposición de ser utilizado conforme a su destino (pues de lo contrario habría de actuarse conforme a lo indicado en el punto 2.1) el hecho de que su titular lo destine a tareas de carga y descarga puede ser constitutivo de infracciones de los arts. 56 (parada) y 72 y ss. (carga y descarga) de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid, cuya sanción corresponde al Quinto Teniente de Alcalde.

El hecho de que se realicen en el paso de vehículos operaciones de carga y descarga incumpliendo la Ordenanza de Circulación deberá ser denunciado para que se inicien los correspondientes expedientes sancionadores, pero no puede justificar una orden de supresión de oficio en el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio de los bienes demaniales en los términos que se puede utilizar cuando el paso de vehículos queda inutilizado, según se explicó en el punto 2.1; ello es así porque las sanciones por operaciones irregulares de carga y descarga han de imponerse a quien efectivamente las comete (art. 130 L.R.J.A.P. y P.A.C.) quién, en la mayoría de las ocasiones, nada tendrá que ver con el propietario del local al que dé servicio el paso de vehículos (principal perjudicado por la supresión del paso y obligado al pago del coste de la supresión), pues puede ser un transportista que descarga sus mercancías a la puerta del local o el usuario o arrendatario del local al que da servicio el paso de vehículos; de ahí que con carácter general no pueda afirmarse que las infracciones en materia de carga y descarga puedan originar una orden de supresión de un paso de vehículos, ya que ello ocasionaría un grave perjuicio al propietario del inmueble al que da servicio el paso de vehículos, puesto que se le obligaría a suprimirlo por unas infracciones que él no ha cometido y respecto de las cuales no existe disposición legal alguna que le obligue a adoptar medidas de prevención respecto de los incumplimientos que puedan realizar los usuarios del mismo o terceras personas, en los términos que preve el art. 130 L.R.J.A.P. y P.A.C.

En el caso de que la persona que realice las infracciones de carga y descarga sea también el propietario del inmueble al que da acceso el paso de vehículos, el

criterio anterior debe ser también aplicado, imponiéndose las sanciones que correspondan por carga y descarga ilegal. Lo anterior no significa que contra el propietario infractor no puedan utilizarse otro tipo de medidas, como sería la revocación de la autorización concedida por incumplimiento de las condiciones a que se hallase subordinada por la vía del art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (R.S.C.L.); si bien, en estos supuestos el criterio de este Departamento es que antes de adoptar esta medida extrema, debe utilizarse previamente la vía sancionadora y tan sólo en caso de que tras las correspondientes sanciones se sigiesen produciendo incumplimientos reiterados y dichas actividades de carga y descarga ilegal supusiesen importantes alteraciones de la circulación o molestias vecinales, podría acudirse a la revocación de la autorización concedida para la construcción del paso de vehículos y posteriormente ordenarse su supresión. Como cautela frente a este tipo de incumplimientos y para facilitar una hipotética revocación en el futuro, se recomienda que a la hora de autorizar los pasos de vehículos se establezca en las condiciones particulares de la licencia de construcción del paso de vehículos la de que “*Queda prohibida la realización de operaciones de carga y descarga tanto en la vía pública limítrofe con el rebaje del bordillo, como en el tramo de acera existente entre el rebaje del bordillo y la entrada al inmueble.*”

### **3.- Obligación de supresión del paso de vehículos y coste de la misma.**

La obligación de supresión del paso de vehículos en los supuestos a los que se refiere el punto 2 de esta consulta corresponde al propietario del inmueble al que de servicio el paso de vehículos, tal y como se indicó en la consulta emitida por este Departamento el 01.03.02, puesto que el propietario “*es el responsable último del adecuado estado de la finca o local y del paso de vehículos (al margen de que las obras que se pudieran haber hecho por el usuario del paso reviertan finalmente a la propiedad), el titular del paso de vehículos en la matrícula y el obligado al pago de la tasa como sustituto del contribuyente (y por ello principal interesado en que el paso no siga existiendo), cualidades todas ellas que se tienen desde el momento que se adquiere la propiedad de la finca a la que el paso de servicio (...)*

*El coste de la supresión será objeto de liquidación por el concepto presupuestario 830.01.xx, liquidación que deberá ser pagada por el propietario de la finca o local al que dé servicio el paso de vehículos (en el caso de que se transmitiese con posterioridad, a estos efectos se considerará como tal el propietario al que se le notificase la orden de supresión).*”

### **4.- Conclusiones.**

- La solicitud de supresión de un paso de vehículos ha de venir acompañada del título de propiedad o cualquier otro documento que acredite la legítima ocupación del inmueble o local y, en su caso, autorización del propietario, conforme exige el art. 19.1.3. O.G.O.S.I.
- Debe ordenarse la supresión de oficio de un paso de vehículos cuando, como consecuencia de la realización de obras en el inmueble o de la alteración de la configuración interior del inmueble, el paso quede inutilizado por la imposibilidad física de que los vehículos accedan al interior del mismo.

- Si se produce un cambio de actividad no amparado por licencia en un local que cuenta con paso de vehículos, no debe ordenarse la supresión de oficio si el paso de vehículos permanece en condiciones de ser utilizado, sino iniciar el correspondiente expediente de clausura contra la actividad no amparada por licencia. Utilizar la orden de supresión de oficio del paso de vehículos como medio para forzar el cierre de la actividad puede ser constitutivo de vicio de desviación de poder que haga dicha orden anulable conforme al art. 63 L.R.J.A.P. y P.A.C.
- La utilización de un paso de vehículos como zona de carga debe ser sancionada conforme a la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid, imponiéndose las sanciones a quienes cometan tales infracciones, que pueden ser personas distintas del propietario del inmueble al que da servicio el paso de vehículos. Cuando dicho propietario sea el que cometa tales infracciones, deberá ser sancionado conforme a la Ordenanza citada; tan solo en casos de que tras reiteradas sanciones persistan los incumplimientos y estos ocasionen problemas de circulación o molestias a los vecinos podrá procederse a la revocación de la autorización concedida por la vía del art. 16 R.S.C.L.
- Cuando la supresión del paso de vehículos se realiza a instancia de parte, las liquidaciones correspondientes han de girarse a nombre del solicitante (ya sea el propietario del inmueble al que da servicio el paso de vehículos ya sea el usuario del mismo). Cuando la supresión es ordenada de oficio por imposibilidad física de utilización del paso de vehículos el coste de la misma ha de ser soportado por el propietario del inmueble al que de servicio el paso de vehículos.