

## Pág 1 **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS POR LAS DEFICIENCIAS DE UNA URBANIZACIÓN**

(Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2008)

Su interés para los servicios jurídicos y para los arquitectos e ingenieros municipales.

**Pere-Joan Torrent Ribert**

Abogado de los Colegios de Abogados de Tarragona y Alcalá de Henares

Asesor de la AASAP del Colegio de Arquitectos de Cataluña

### 1.- Preámbulo

Los datos técnicos de la Sentencia que vamos a comentar son los siguientes:

Fecha de la sentencia: 03/06/2008

Número de Recurso: 3436/2004

Procedimiento: Recurso de casación.

Jurisdicción: Contencioso-Administrativo

Origen: Tribunal Supremo. Sala Tercera, Sección 5ª.

Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil.

Parte actora: Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación de la Urbanización "La C".

Parte demandada: Ayuntamiento de la costa catalana.

Marginal Cendoj: 28079130052008100343

Marginal Tirantonline: TOL 1.335.873

Resumen: Deficiencias y carencias en las infraestructuras de una urbanización de iniciativa privada. Responsabilidad del Ayuntamiento por no haber exigido al promotor, hoy desaparecido, la culminación de las infraestructuras, ni haber exigido garantías.

### 2.- Relato de los hechos enjuiciados en la sentencia

2.1.- Un Ayuntamiento de la costa catalana, que por Ley tiene obligación de controlar los procesos de urbanización y de exigir a los promotores los compromisos y garantías necesarias para que las infraestructuras de las urbanizaciones se lleven efectivamente a cabo, no lo había hecho así en el caso de la urbanización "La C", produciéndose como resultado carencias y defectos en sus *infraestructuras urbanísticas (alumbrado público, red viaria, red de saneamiento, etc.*

2.2.- Por acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, que aprobó definitivamente el Plan Parcial del Sector de fecha 17 de Diciembre de 1965, se estipuló en la condición tercera que "durante el período comprendido entre las fechas de aprobación del Plan Parcial y presentación del subsiguiente proyecto de urbanización, habrá de darse cumplimiento por los promotores, a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Suelo de 1956, y de un modo concreto y especialísimo a los apartados d) e) y f), en orden a garantizar al Ayuntamiento que la ejecución de la urbanización se realizará totalmente", especificándose que no se concederán licencias hasta que se realizara "el ingreso y constancia en la Caja Municipal del importe de la urbanización".

2.3.- El Ayuntamiento incumplió esta obligación, pese a que la entidad mercantil urbanizadora contaba con un escaso capital social, de un millón y medio de pesetas.

2.4.- En el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de 27 de diciembre de 1977, que aprobó definitivamente el Proyecto de Urbanización, se especificó que "la Comisión recuerda la necesidad de que se formule por el promotor el oportuno Plan de Etapas para la ejecución de las obras de urbanización y que se consignen los oportunos compromisos y garantías de su cumplimiento a que se hace referencia en el artículo 53, d) y e) de la Ley del Suelo", los compromisos que se hubieran de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y las garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos.

2.5.- El Ayuntamiento no exigió esas garantías.

2.6.- Pese a las deficiencias en las infraestructuras urbanísticas de la Urbanización ( por ejemplo, la inexistencia de un sistema de evacuación de aguas residuales, que era prestado por fosas

Pág 2  
sépticas) el Ayuntamiento firmó un convenio con el promotor en fecha 14 de febrero de 1984, en el que, a cambio de recibir unas cesiones, se comprometía a clasificar el suelo de la urbanizadora como urbano en la Revisión del Plan General Municipal, convenio en el que se imponía al promotor el deber de cuidar de que la zona no fuera contaminada a causa de las fosas sépticas, a las que, en consecuencia, se les dio carta de naturaleza, pese a que el Plan Parcial y el Proyecto de Urbanización tenían diseñado su propio y normal sistema de evacuación, con depuradora incluida.

### 3.- Demanda de la Entidad Urbanística de Conservación

Ante este estado de cosas, la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación de la urbanización, después de la correspondiente reclamación administrativa, interpuso en el año 1999 un recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la cual solicitó del Tribunal los siguientes pronunciamientos:

3.1.-La falta de ejecución en la Urbanización "La C", de una serie de infraestructuras urbanísticas previstas en el Plan Parcial y en el Proyecto de Urbanización del sector.

3.2.-El derecho que ostenta la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación, de obtener que el Ayuntamiento acabe en la forma prevista en el planeamiento, la obra urbanizadora del sector de "La C".

3.3.-El deber del Ayuntamiento de garantizar la efectiva implantación en el sector de "La C" y de costear la realización y ejecución de la totalidad de las obras, infraestructuras y dotaciones públicas previstas en el planeamiento, y en particular, la red de alumbrado público, la red de saneamiento y evacuación de aguas, así como las estaciones depuradoras, el trazado subterráneo de la red de suministro de energía eléctrica, la finalización de una calle y demás servicios establecidos en el Plan Parcial y en el Proyecto de Urbanización de "La C".

3.4.-La existencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración por el anormal funcionamiento por parte del Ayuntamiento, del deber de vigilar, controlar y exigir al promotor la correcta ejecución de las infraestructuras urbanísticas cuya implantación en el sector venía exigida por el planeamiento, y por el abandono de sus competencias en materia de disciplina urbanística; y la correlativa obligación de indemnizar los daños causados, ejecutando con cargo a los Presupuestos municipales, las infraestructuras no implantadas en la urbanización "La C".

### 4.- Contestación y defensa del Ayuntamiento

En su contestación a la demanda el Ayuntamiento alegó lo siguiente:

4.1.-Que la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación demandante carece de legitimación activa para formular las pretensiones ejercitadas, ya que tiene sólo la función de conservar y mantener la obra urbanizadora, correspondiendo la legitimación a los mismos propietarios.

4.2.- Que las cargas derivadas del planeamiento siguen al terreno y no a su titular, de forma que las fincas quedan afectadas "ope legis" a las cargas urbanísticas, quedando el adquirente subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario.

4.3.- De ello se deduce que el Ayuntamiento no ha de responder de las supuestas deficiencias por no darse el requisito de la antijuridicidad del daño, al tener los adquirentes el deber de soportarlo.

Aunque puede decirse que el primer argumento de la defensa, es decir, la falta de legitimación activa de la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación no era muy sólido, no se puede negar que el segundo argumento, que hemos destacado en negrita, es francamente fundamentado, y que se asienta en una jurisprudencia tradicional.

Pág 3

### 5.- Sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección 1ª) dictó en fecha 14 de Enero de 2004, y en su recurso contencioso administrativo nº 196/99, la correspondiente sentencia en la cual, en resumen, decidió lo siguiente:

"a) Ha lugar a reconocer a los propietarios afectados de la urbanización "La C" (pero no la Entidad de Conservación), como situación jurídica individualizada, la falta de ejecución, en esa urbanización, de una serie de infraestructuras urbanísticas, previstas en el plan parcial y en el proyecto de urbanización del sector.

b) No procede reconocer en favor de la actora el derecho a obtener que el Ayuntamiento en la forma prevista en el planeamiento, la obra urbanizadora del Sector "La C".

c) Ha lugar a declarar el deber del Ayuntamiento a promover (pero no a garantizar o costear) la efectiva implantación de las obras y servicios señaladas en el de la demanda.

d) Procede declarar la inadmisibilidad de este recurso, por falta de legitimación activa de la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación, en lo que respecta a los pedimentos recogidos en el apartado 4º de la citada demanda".

## 6.- Recurso de Casación de la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación

No estando conforme con el fallo de esta sentencia, la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación, interpuso el oportuno recurso de casación ante el Tribunal supremo, a principios del año 2004.

6.1.- Las principales cuestiones que se debaten en este recurso de casación y que resuelve la sentencia son las siguientes:

Primera: Si la Entidad Urbanística Colaboradora demandante tiene o no legitimación activa para solicitar la condena del Ayuntamiento a ejecutar con cargo a los presupuestos municipales las infraestructuras no implantadas en la urbanización "La C".

Segunda: Si el Ayuntamiento debe o no ejecutar esas obras a su costa, al haber incurrido en un caso de responsabilidad patrimonial por haber incumplido sus obligaciones, al no exigir al promotor de la urbanización los compromisos y garantías necesarias, y al no controlar, vigilar y fiscalizar la acción urbanizadora tal como debía.

## 7.- Sentencia del Tribunal Supremo: principios que contiene

Anticipamos de forma resumida que la sentencia del Tribunal Supremo estima en substancia el recurso de casación, y da la razón a la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación, en cuanto considera que tiene legitimación activa para reclamar contra el Ayuntamiento; afirma que el Ayuntamiento ha incurrido en responsabilidad patrimonial y por lo tanto deberá hacerse cargo del coste de las obras de urbanización pendientes de ejecutar, pero con un importante matiz: aprecia una culpa concurrente de los propietarios, por lo cual reparte la responsabilidad y el coste de las obras entre el Ayuntamiento (un 30 %) y la Entidad Colaboradora de Conservación (un 70 %). Reconoce la legitimación activa de la EUCC.

1.- La Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación tiene personalidad jurídica y figura como tal inscrita en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras desde el día 29 de Julio de 1982. Según sus Estatutos, tiene entre sus finalidades la "defensa de los intereses comunes de los propietarios de parcelas ubicadas en el ámbito de la entidad", cosa que, sin duda, incluye el ejercicio de acciones para lograr el establecimiento de los servicios e infraestructuras urbanísticas debidos.

2.- Además, a tal Entidad pertenecen todos los propietarios de la urbanización, los cuales, más que individualmente afectados, lo son colectivamente, por tratarse de servicios (por ejemplo el alumbrado público) que tienen difícil precisión individualizada, ya que son servicios e

infraestructuras que más que a cada finca, sirven a la Urbanización como tal, por lo cual procede reconocer legitimación a la Entidad, tal como impone el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que la reconoce para la defensa de los intereses colectivos "a las Corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados", de la misma forma que la jurisprudencia viene reconociéndola a las Comunidades de Propietarios, y ello pese a carecer de personalidad jurídica.

3.- Pero, además, en el presente caso se entremezcla en la legitimación el carácter público de la acción urbanística.

Establece la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

Tal como sucedieron los hechos y figuran relatados en el apartado 2 de este trabajo, (Relato de los hechos enjuiciados en la sentencia), en la Urbanización "La C" no cabe duda de que el Ayuntamiento incurrió en un anormal funcionamiento en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, y que este anormal funcionamiento se concretó en no exigir a los promotores los compromisos y garantías necesarias para que las infraestructuras de las urbanizaciones se llevaran efectivamente a cabo y en no controlar el proceso de urbanización (artículo 25.2 ,d) y e) de la Ley de Bases de Régimen Local, y 3.3 .a) del T.R.L. S. de 9 de Abril de 1976, que otorgan al Ayuntamiento la competencia para "la dirección y control de la gestión urbanística" y para "encauzar, dirigir, realizar, conceder y fiscalizar la ejecución de las obras de urbanización").

Toda esta historia revela un funcionamiento anormal del Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, del que se ha derivado un daño evidente a los propietarios (artículo 106.2 de la C.E. y 139 de la Ley 30/1992), que ha de ser resarcido por el Ayuntamiento demandado. Pues debe tenerse presente que este daño es continuo, se sigue produciendo día a día mientras los servicios no se implanten, y que por lo tanto, no puede decirse que la acción de responsabilidad esté prescrita.

Niega el principal argumento de defensa por parte del Ayuntamiento.

Según el Tribunal Supremo el argumento defensivo que utiliza el Ayuntamiento no es atendible. En efecto, es claro que las obligaciones urbanísticas siguen a la finca, y no al titular, en virtud del principio de subrogación establecido en el artículo 88 del TRLS, y que, desde ese punto de vista, los principales obligados actualmente a instalar y sufragar los servicios urbanísticos son los propietarios. Pero eso no significa que tal obligación no pueda ser trasladada al Ayuntamiento, si es que fue éste quien con su inactividad originó el daño, daño que es el no poder ya dotar al suelo de los servicios previstos con cargo al promotor, lo que podría haberse evitado con una actuación diligente del Ayuntamiento, y en concreto, con el sencillo remedio de haber exigido las correspondientes garantías, tal como le había dicho la Comisión Provincial de Urbanismo de forma reiterada.

*Culpa concurrente de los propietarios.*

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo aprecia una culpa concurrente de los propietarios, en un grado elevado, que disminuye las consecuencias económicas de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento. Estos son los razonamientos del Tribunal Supremo:

El mismo interés que hemos reconocido a la Entidad Colaboradora para ser actora en este pleito con la legitimación que se le requiere, ha de reconocérsele ahora para exigirle una diligencia que no ha tenido en esta historia. Es un contrasentido evidente que la entidad demandante afirme, por un lado, su interés a efectos de legitimación, y pretenda por otro eludir su responsabilidad diciendo que sólo tiene la función de conservar los servicios.

Los propietarios y la Entidad actora dejaron pasar dieciséis años sin reclamar nada, sin poner de manifiesto deficiencia alguna; ni una denuncia ni un escrito mereció el estado de la urbanización, ni al Ayuntamiento ni a los promotores; es más, no consta que cuando se tramitó la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del municipio (que fue aprobada en el año 1985) los propietarios o la Entidad actora hicieran alegación alguna, manifestaran al Ayuntamiento la falta de los servicios urbanísticos en el sector, se opusieran a la clasificación del

suelo urbano, no siéndolo, o aprovecharan de alguna forma aquella ocasión para intentar que los promotores (entonces quizá sí) acabaran debidamente la obra urbanizadora.

Lo cual no excluye, desde luego, la responsabilidad del Ayuntamiento, pero sí la aminora muy substancialmente, en una proporción que este Tribunal Supremo fija en un 70%, debiendo en consecuencia el Ayuntamiento responder del 30% restante, sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda reclamarlo de los promotores o sus sucesores, si ello fuera posible.

Fallo que contiene la sentencia.

En lo que nos interesa en este breve comentario, la Sentencia contiene el siguiente fallo:

4º.- Declaramos que el Ayuntamiento tiene las obligaciones siguientes, a cuyo cumplimiento le condenamos:

Primero: Promover el establecimiento en la Urbanización "La C" de los siguientes servicios urbanísticos, en la forma en que los preveía el Plan Parcial y el Proyecto de Urbanización:

- Alumbrado público.

- Establecimiento o puesta en debido funcionamiento de la red de saneamiento, con su Estación Depuradora, de forma que dejen de ser necesarias las fosas sépticas actualmente existentes.

- Asfaltado y acerado de una calle que carece de dichos servicios.

Segundo: Sufragar el 30% del coste de tales obras con cargo a los Presupuestos municipales.

## 8.- Conclusiones

La claridad de la sentencia no haría necesario efectuar más comentarios. Sin embargo nos parece oportuno sacar algunas conclusiones de la misma. En nuestra opinión se trata de una sentencia que consideramos muy acertada, y altamente interesante para los servicios jurídicos de los ayuntamientos así como para los arquitectos e ingenieros municipales.

8.1.- Los ayuntamientos no pueden adoptar una posición pasiva ante los problemas que planteen o que surjan con los promotores de las urbanizaciones de iniciativa privada o con las Juntas de compensación.

8.2.- Los ayuntamientos no pueden tolerar nunca la ausencia de las garantías reglamentarias, ni pueden ser pasivos ante la tardanza en constituir las por parte de los obligados en los procesos de urbanización.

8.3.- Los ayuntamientos deben aplicar el máximo rigor en el supuesto de permitir la simultaneidad de las obras de urbanización y las obras de edificación, exigiendo siempre el cumplimiento de los requisitos que para dichos supuestos establezca la legislación autonómica. Si ésta lo permite, aconsejamos que ante estas peticiones exijan una garantía del 100 % del coste de las obras de urbanización de todo el sector objeto de gestión urbanística. Deben rechazar el permitir una

edificación con la simple garantía de la urbanización parcial de un tramo de calle o de los costes proporcionales a la superficie de la parcela a edificar.

8.4.- Esta sentencia no pone en duda que la obligación de sufragar los costes de la urbanización corresponde al promotor o a la Junta de compensación, y por subrogación real, esta obligación se traslada a los propietarios compradores. La sentencia obliga al ayuntamiento a soportar un porcentaje del coste de la finalización de las obras de urbanización, por la negligencia que ha tenido en el control y vigilancia de la actuación del promotor, que ha perjudicado a los compradores de buena fe de las parcelas.

8.5.- Ante las demoras o los incumplimientos reiterados de los requerimientos sobre la finalización de la urbanización del sector, los Ayuntamientos deben acudir a la ejecución subsidiaria, con cargo a las garantías, a los bienes del promotor, o exigiendo las cuotas pertinentes a los propietarios de las parcelas. Si actúan con diligencia, no se les podrá imputar ninguna responsabilidad patrimonial, tal como hace la sentencia que comentamos.

8.6.- Es frecuente la actitud de ciertos ayuntamientos que ante las urbanizaciones no finalizadas o con graves deficiencias en su ejecución, se limitan a negarse a recibir formalmente las obras, pero sin embargo permiten la edificación, y el uso de los viales y espacios libres, pensando que mientras no reciban las obras de manera formal, no tendrán ninguna responsabilidad en lo que

Pág 6  
pase en dichas calles, zonas verdes y otros espacios libres. Esta creencia es completamente errónea. La jurisprudencia, con toda lógica, suele atribuir responsabilidad patrimonial a los ayuntamientos por su conducta pasiva en estos casos, por los accidentes o daños que puedan sufrir los ciudadanos por el mal estado de estos viales, aceras, zonas verdes y demás servicios públicos que el ayuntamiento permite usar, sin estar en las debidas condiciones para ello, aunque no haya recibido formalmente las obras de la urbanización.

8.7.- Los arquitectos e ingenieros municipales deben poner un especial cuidado en seguir y controlar la correcta ejecución de las obras de urbanización de iniciativa privada, y deben ser exigentes en que las obras se ejecuten de acuerdo con los proyectos aprobados. Igualmente no deben transigir en que estas urbanizaciones se entreguen al uso público, sin estar completamente finalizadas y recibidas por la Autoridad municipal. Los técnicos municipales deben recordar que si actúan con negligencia o culpa grave pueden ser declarados responsables patrimonialmente de los daños y perjuicios que se generen a terceras personas usuarias de estas urbanizaciones, incluidos los propios propietarios de las parcelas.

**Pere-Joan Torrent Ribert**

Abogado de los Colegios de Abogados de Tarragona y Alcalá de Henares  
Asesor de la AASAP del Colegio de Arquitectos de Cataluña