

# SOBRE LA CESIÓN TÁCITA DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Por  
MAGDALENA SUÁREZ OJEDA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CESIÓN DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN; EXAMEN DE LA JURISPRUDENCIA RESPECTO A LA RECEPCIÓN TÁCITA: 1. *Breve referencia al presupuesto de hecho en relación con la base jurídica en la que trae causa.* 2. *Criterios y evolución de la doctrina jurisprudencial:* A) La negativa jurisprudencial a admitir la doctrina de la recepción tácita por hechos concluyentes. B) Evolución jurisprudencial, la analogía con los contratos públicos de obra.—III. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRAS: LA EFICACIA DE LAS RECEPCIONES TÁCITAS POR HECHOS CONCLUYENTES Y EL EFECTO DE LAS DEFICIENCIAS DE EJECUCIÓN: 1. *La finalización de las obras objeto de contratación pública y la teoría de la recepción tácita por hechos concluyentes.* 2. *La homogeneidad jurisprudencial sobre la admisión de las recepciones tácitas.* 3. *En concreto, el efecto de las deficiencias en la ejecución de los contratos.*—IV. CONCLUSIÓN: RELACIÓN ENTRE LA RECEPCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Y LA CESIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN.—V. REFLEXIÓN SOBRE EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DEL SUELO DE 1992. SU APLICACIÓN A LA RECEPCIÓN TÁCITA DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Me propongo a examinar en estas páginas la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a la cesión de las obras de urbanización a la entidad urbanística actuante, una vez finalizadas las mismas. Cuestión ésta, que por razones diversas ha venido siendo fuente habitual de dificultades y conflictos de todo tipo. Con mucha frecuencia, como es sabido, los Ayuntamientos se resisten a recibir las obras de urbanización en la medida en que su recepción formal supone la traslación a ellos de los deberes de conservación de las mismas, deberes cuyo cumplimiento genera unos gastos que las Corporaciones no están en condiciones de afrontar, especialmente en los Municipios pequeños de carácter turístico en los que proliferan las urbanizaciones de esta clase.

El problema es ya antiguo y bien conocido pero nunca ha sido abordado frontalmente por el legislador, que apenas ha hecho otra cosa que introducir unas escasas y descoordinadas normas, con el fin de propiciar la liberación de los Ayuntamientos y la perpetuación de la obligación de conservar este tipo de urbanizaciones a cargo de los promotores de las mismas y los ulteriores adquirentes de los apartamentos y viviendas. Este es el sentido del artículo 67 de Reglamento de Gestión Urbanística que obliga a conservar las urbanizaciones a la Administración actuante una vez finalizadas las mismas y efectuada la cesión. Pero a continuación el ar-

título 68.1.º del mismo Reglamento introduce la siguiente matización: «No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán sujetos los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación a dicha obligación, cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales».

El tema merece por su alcance un estudio más detallado, estudio que no pretendo avanzar aquí. Si quiero, sin embargo, detenerme en analizar una cuestión puntual, que durante bastante tiempo ha contribuido a agudizar el problema apuntado y que últimamente parece haber encontrado solución en la jurisprudencia más reciente.

En efecto, el Tribunal Supremo había mostrado resistencia a admitir las recepciones tácitas de las obras por hechos concluyentes de la entidad pública (atendiendo al criterio formalista de la recepción). Posteriormente, esta línea jurisprudencial ha tomado otro rumbo, aproximándose a la jurisprudencia sobre contratos de obra pública que permitía desde hacía décadas, y de modo uniforme, la liberación de las obligaciones del contratista siempre que la Administración no hubiera cumplido con sus obligaciones en orden a la recepción de las obras ejecutadas por el contratista. Esta jurisprudencia otorgaba plenos efectos jurídicos a los hechos que pudieran determinar una material toma de posesión por parte de la Administración.

Así, pues, vamos a abordar el tratamiento de esta evolución examinando, en primer término, la jurisprudencia sobre la cesión de obras una vez concluido el proceso de urbanización; en segundo lugar, las resoluciones referentes a las recepciones en los contratos de obra pública. Posteriormente estableceremos una aproximación integradora. La última parte está dedicada a la consideración que, según la vigente Ley del Suelo de 1992, merece el deber de cesión. Hay que hacer notar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo aún no ha tenido ocasión de resolver ningún asunto conforme a las prescripciones de esta Ley.

## II. LA CESIÓN DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN: EXAMEN DE LA JURISPRUDENCIA RESPECTO A LA RECEPCIÓN TÁCITA

### 1. *Breve referencia al presupuesto de hecho en relación con la base jurídica en la que trae causa*

El final de todo proceso de urbanización es la cesión de las obras a la entidad urbanística que corresponda, después de su ejecución conforme al planeamiento y al proyecto de urbanización (1). Cuestión obvia que, sin

(1) María Blanca BLANQUER, *Derecho Urbanístico actual*, vol. II, Montecorvo, Madrid, 1993, pág. 176; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Curso de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1981, págs. 240-244; Luciano PAREJO ALFONSO, *Manual de Derecho Urbanístico*, 3.ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, págs. 711-715; Julia RUIZ-RICO RUIZ-MORÓN, *Las urbanizaciones privadas*, Montecorvo, Madrid, 1987, págs. 32 y ss., y Ricardo SANTOS y Julio CASTELAO, *Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid, 1994, págs. 287-289 y 270-273.

embargo, no ha sido una realidad en todos los casos, ocasionando la falta de cesión consecuencias nada beneficiosas para el urbanismo. Esta situación tiene su causa en la explosión del turismo y las nuevas formas de vida (viviendas de segunda residencia) que a su vez inauguraron un acelerado proceso de producción de suelo. La gran demanda de suelo apto para la edificación se vio favorecida por una legislación urbanística de marcado carácter desarrollista, preocupada preferentemente por el prediseño de la expansión urbana y, en menor medida, por el control y remate del proceso de urbanización.

El resultado es que aún quedan urbanizaciones, ejecutadas al amparo de las Leyes del Suelo de 1956 y 1976, que no han sido recibidas por los Ayuntamientos (reflejo de ello son las numerosas decisiones jurisprudenciales). La mayor parte de las veces estos Ayuntamientos justifican la demora en la recepción, alegando la falta de finalización de dichas obras de urbanización de modo acorde al planeamiento establecido. Lo cierto es que las consecuencias jurídicas de esta omisión no son en absoluto baladíes, en tanto que producen la intransmisibilidad a los Ayuntamientos de todos los deberes y cargas inherentes a los nuevos espacios creados. A saber: correr con el riesgo y ventura de los bienes (hechos extraordinarios), asumir su ordinaria conservación y proporcionar y mantener de forma regular los servicios públicos.

Dicho lo anterior, vamos a analizar cuál es la configuración del deber de cesión de las urbanizaciones en ambos textos legales.

Durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956, muchas de las urbanizaciones que vieron la luz fueron fruto de la aprobación de unos planes de iniciativa particular (con o sin planeamiento general previo) en el llamado suelo de reserva urbana. Para su ejecución la Ley establecía varios sistemas de actuación. Estos eran: cesión de viales, expropiación, cooperación y compensación. El sistema de compensación era, sin duda, el más adecuado de todos ellos, dado el amplio grado de participación privada en atención al fin preferentemente residencial que se pretendía. Sin embargo, la Ley del Suelo de 1956 permitió, en atención a los artículos 137 y 138, que sin ajustarse a los sistemas de gestión del planeamiento antes citados se ejecutaran las obras, bien directamente por un promotor (el cual solía ser propietario único del polígono actuado) o bien mediante unas asociaciones civiles de propietarios, es decir, mediante mecanismos de gestión privada exorbitantes al derecho urbanístico.

La variedad de fórmulas y la propia redacción de la Ley dificultó la homogeneización de compromisos para la gestión urbanística. Así, la Ley del Suelo de 1956 suscitaba dudas de interpretación, por cuanto que únicamente se establecía de forma expresa la cesión de viales, parques y jardines para los sistemas de ejecución realizados mediante la cesión de viales (art. 129) y de cooperación (arts. 115 y 116). No así para el sistema de compensación ni tampoco para las fórmulas de gestión sometidas al derecho privado (2). A mi juicio, la correcta articulación de ambos preceptos

---

(2) Esta situación provocó en la doctrina diversos interrogantes acerca de la naturale-

en relación con el artículo 114 resultaba determinante para decidir acerca de la funcionalidad de las cesiones (3). Concretamente, en el apartado 1.º se decía que «los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueran objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras de modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes» (4). Habría, pues, que afirmar la obligación de cesión de las obras de urbanización *ope legis* aplicable a todas las formas de ejecución.

Por su parte, la Ley del Suelo de 1976 ciertamente disipaba todas las dudas anteriores, al ceñir la actuación urbanística a tres sistemas públicos de ejecución: compensación, cooperación y expropiación. Estableciendo para todos ellos deberes de cesión de los viales, de parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo, centros culturales y docentes (5). En

---

za jurídica pública o privada de las urbanizaciones ejecutadas conforme al planeamiento de iniciativa particular y, por tanto, también, de la eficacia del deber de cesión. No es el momento de realizar un profundo análisis de las distintas posiciones sobre la naturaleza jurídica de las urbanizaciones, pero sí señalar algunas de las voces más significativas: José S. MARTÍN BLANCO, *Las urbanizaciones privadas*, Madrid, 1973; Rafael NASARRE ALASTRUEY, *Las urbanizaciones particulares. La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico*, Montecorvo, Madrid, 1972; Julia RUIZ-RICO RUIZ-MORÓN, *Las urbanizaciones privadas*, op. cit., y Angel ORTEGA GARCÍA, *Los deberes o cargas de la legislación urbanística*, Montecorvo, Madrid, 1974. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA expuso con determinación la naturaleza jurídico-pública de las urbanizaciones en *Problemas actuales del régimen local*, Ed. Instituto García Oviejo, Sevilla, 1986, pág. 86: «Puede decirse que esta posibilidad de transformar suelo rústico en suelo urbano ha quedado convertida en virtud de la Ley en una función pública, y por ende, exclusiva de la Administración. Sólo la Administración, a través de los planes urbanísticos, puede asignar carácter urbano a cualquier porción de territorio; no es ésta ya una facultad privada, lo cual parece encontrar una justificación fácil: el hecho de la ciudad es un hecho característicamente colectivo, de donde se sigue que su aparición debe ser colectivamente controlada, mejor, colectivamente decidida». También el mismo autor vuelve a hacer hincapié sobre este aspecto en *Actuación pública y privada en el Derecho Urbanístico*, «REDA», núm. 1, 1973, págs. 79-97.

(3) Vid. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales del régimen local*, op. cit., págs. 99-105.

(4) Vid. Josep A. PAYA GASENT, *La problemática de la cesión de terrenos de dominio público en las urbanizaciones particulares*, «RDU», núm. 97, 1986, págs. 247-248, y Angel ORTEGA GARCÍA, op. cit., págs. 40-102 y 251-253. Este deber de cesión se vio reforzado con la aprobación de la Ley del Municipio de Barcelona, de 23 de mayo de 1960; la Ley de Madrid de 1963, y el Reglamento de Reparcelaciones, de 7 de abril de 1966. La aplicación del Decreto 1744/1966, de 30 de junio, fue en extremo perjudicial para aclarar el panorama, ya que a su amparo obtuvieron las urbanizaciones beneficios fiscales, mediante cesiones realizadas «a los únicos efectos» de conseguir dicho fin.

(5) Existen múltiples cesiones: la cesión de obras de urbanización, viales e infraestructuras, son diferentes de otro tipo de cesiones como son los terrenos para dotaciones o el 10 por 100 del aprovechamiento medio, artículos 84.3.a), 120.1.a) y 122.1 de la Ley del Suelo de 1976, y 46 y 47 Reglamento de Gestión Urbanística (ahora desde la Ley del Suelo de 1992 es el 15 por 100 del aprovechamiento tipo). Además, según el artículo 59.1.º del RGU, han de considerarse obras de urbanización las de vitalidad (incluido la explanación, afirmado y encintado de aceras y canalizaciones para los oportunos servicios), saneamiento (colectores, acometidas, sumideros, atarjeas y depuradoras), suministro de agua, energía eléctrica y jardinería. Todas éstas eran y son actualmente objeto del deber de cesión. En el mismo sentido, Angel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *El cuánto y el cómo de las cesiones en la legislación urbanística*, «RDU», núm. 135, octubre-diciembre 1993, pág. 52. Señala que los deberes de cesión de dotaciones públicas son distintos al deber de ejecutar y ceder la

concreto, el deber de cesión de obras para las entidades de compensación se enunciaba en el artículo 126 de la Ley del Suelo de 1976, y quedaba reforzado en el artículo 128 («la transmisión al municipio correspondiente, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria y de las obras o instalaciones que deban ejecutar a su costa los propietarios»). Estas disposiciones fueron desarrolladas por el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), que obligaba a estas entidades a efectuar la entrega de las obras de urbanización a la entidad pública actuante en el plazo máximo de tres meses desde su finalización («desde la recepción definitiva por la Junta», art. 180), sin perjuicio de las recepciones parciales, según se fueran cumpliendo los objetivos en atención al Proyecto de urbanización. La única previsión sobre la forma que había de revestir la recepción administrativa era la referencia a la constancia en la correspondiente acta (6).

En cuanto a los aspectos procedimentales, se impone el deber de cesión para la aprobación de los planes de iniciativa particular —art. 46.b).1.º del Reglamento de Planeamiento (RP)—, además de la inclusión de plazos de ejecución de obras e implantación de servicios, por lo que muy bien podría determinarse la forma de cesión —que se ha de acompañar de la prestación de una garantía del 6 por 100 del coste de la obra, por los medios al uso, según art. 46.c) RP—. Sin embargo, no se palía la laguna provocada por la falta de un procedimiento general para la recepción de las obras, de indudable trascendencia a efectos de homogeneización, en previsión de extremos tales como la forma de inspección, las recepciones parciales o provisionales y, en su caso, el período de garantía de las mismas (7).

En definitiva, desde las determinaciones de la Ley de 1976 se empieza a proclamar, ya sin ninguna duda, que el urbanismo es un tarea pública (8).

urbanización, que se refieren a la ejecución de las obras y servicios de la misma según se recuerda en la STS de 4 de marzo de 1989 (RA 1723).

(6) El artículo del Reglamento de Gestión Urbanística y los artículos del Reglamento que se citan a continuación siguen vigentes en la actualidad. Vid. nota al pie de página número 26.

(7) La legislación de las Comunidades Autónomas amplía estas garantías así: La Ley murciana 12/1986, de 20 de diciembre, sobre Protección de la Legalidad Urbanística (BORM núm. 299, 31 diciembre), obliga a los promotores de urbanizaciones a que dejen reservado el aval del 8 por 100 como garantía para el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Deberán además suscribir un seguro si van a vender las parcelas antes de finalizar la urbanización (arts. 21 y 22). El Decreto balear 38/1987, de 4 junio, sobre Recepción de Urbanizaciones por los Ayuntamientos («BOCAIB», núm. 76, de 18 de junio), salva la inactividad o desaparición de los promotores cuando dejen sin formalizar las actas de recepción de las obras estableciendo un procedimiento subsidiario (arts. 10 y ss.). El Decreto 15/1991, de 19 de febrero, de Medidas Urgentes sobre Garantías de Urbanización en la Ejecución Urbanística de Aragón («BOA», núm. 25, 1 de marzo), obliga a constituir una entidad de conservación durante la ejecución de la urbanización y después de la recepción de las obras. Si los Ayuntamientos no tienen medios técnicos adecuados se reserva la posibilidad de imposición de plazos, condiciones y fórmulas asociativas oportunas, sin perjuicio del mantenimiento de un aval del 10 por 100 para responder de la conservación durante cinco años después de haberse recibido la urbanización.

(8) El carácter público de cualquier tipo de urbanizaciones, en tanto que es producto de la planificación urbanística (tarea pública) ya fue enunciado con determinación respecto a la Ley del Suelo de 1956 por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, como hemos visto. Poste-

Superadas ya algunas interpretaciones doctrinales de otro momento sobre la naturaleza privada de las urbanizaciones de iniciativa particular, no hay más remedio que declarar que las obras de urbanización están destinadas a convertirse en espacios de dominio público (sin perjuicio del tipo de uso a que puedan destinarse), existiendo un auténtico deber para los promotores o propietarios de hacer entrega de las mismas. Junto a este deber de cesión, la Administración actuante tiene también el deber de recibirlas, siempre que el nivel de ejecución sea aceptable, dando en esta medida satisfacción a las exigencias del artículo 67 RGU (9).

## 2. Criterios y evolución de la doctrina jurisprudencial

### A) *La negativa jurisprudencial a admitir la doctrina de la recepción tácita por hechos concluyentes.*

Tradicionalmente, el Tribunal Supremo ha venido ofreciendo respuestas a los constantes problemas surgidos respecto de las cesiones de obras en las urbanizaciones cuya ejecución material ha sido encomendada a un promotor previa aprobación, como se ha dicho, de un plan de iniciativa particular. Las dificultades de conciliación de intereses entre los Ayuntamientos y los particulares acerca de la materialización formal de la recepción de las obras, fuerza a preguntarse si es viable que tal recepción se produzca de forma implícita. Así, la recepción tácita responde al problema de la resistencia de los Ayuntamientos a hacerse cargo de las urbanizaciones y de su mantenimiento ulterior, resistencia que, o bien puede tratarse de

---

riormente se ha manifestado el carácter público de la planificación con insistencia por la doctrina, pero en particular: Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *La planificación urbana...*, op. cit., págs. 645-648. Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Las urbanizaciones de iniciativa particular: introducción a su problemática jurídica*, en «IV Jornadas de Derecho Urbanístico de la Costa del Sol», celebradas en Málaga en 1987, Granada, 1988, págs. 13-19 (también publicado en «REDA», núm. 53, enero-marzo 1987, págs. 5-22), insiste este autor sobre la naturaleza pública de todas las urbanizaciones incluidas las que se ejecutan conforme a los planes de iniciativa particular, por exigencia de la propia Ley del Suelo de 1976. Jesús GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, Montecorvo, Madrid, 1987, págs. 31-38, expone la obligación de redactar, previa a la ejecución, unos planes de iniciativa particular y de cumplirlos en todas sus determinaciones. Luego, no se puede hablar en absoluto de un urbanismo privado, en el que no exista una función social de la propiedad. Insiste este autor respecto a la gestión de dichos planes, que desde la Ley de 1976 no cabe hablar tampoco de sistemas de ejecución privados, puesto que esta norma establecía un *numerus clausus*, ceñido a la expropiación, cooperación y compensación (al igual que la actual Ley del Suelo de 1992). «Consiguientemente, desde esta perspectiva, la urbanización privada o ejecución de la urbanización por los propietarios no podrá ser sino una actuación por el sistema de compensación, en que el Ordenamiento enmarca ese supuesto de hecho genérico» (pág. 36). J. Miguel LOBATO GÓMEZ, *La participación privada en la formación de planes de ordenación urbana*, «RDU», núm. 114, julio-septiembre 1989, págs. 47 y ss.

(9) Dice el artículo 67 RGU: «La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán a cargo de la Administración actuante, una vez se haya efectuado la cesión de aquéllas». Esto sin perjuicio de la creación de entidades de conservación u otras fórmulas alternativas.

pura pasividad o bien de una negativa formal, so pretexto de presuntas deficiencias. Ante esta situación el Tribunal Supremo se mostró, en un principio, totalmente inflexible a admitir como válida esta posibilidad, entendiendo que la cesión de la obras debía realizarse de forma *expresa*, dado que constituye un acto formal, exigente de unas verificaciones y comprobaciones técnicas que no podían soslayarse o entenderse cumplidas de otra forma. Esta primera jurisprudencia exigió, en definitiva, que se hubiera efectuado la cesión expresa para que empezara a surgir la obligación de conservar a cargo de la entidad pública correspondiente (10). Ejemplo de ello son las siguientes sentencias:

En la STS de 22 de diciembre de 1987 (RA 9689) se dirime un asunto en el que una entidad de conservación reclamaba al Ayuntamiento de Cartagena una importante cantidad en concepto de indemnización de daños. Esta cantidad había sido invertida en el mantenimiento y conservación de la urbanización durante un período de dieciséis años. Se planteó la cuestión previa de esclarecer cuál de las dos entidades tenía el deber de mantener la urbanización, y esto le llevó al Tribunal a examinar si el informe emitido por el letrado consistorial, en el que constaba la voluntad por parte del Ayuntamiento de aceptar el ofrecimiento de la cesión, con el único fin que la urbanización consiguiera unos beneficios tributarios, podía considerarse una aceptación implícita de la urbanización. A juicio del Tribunal Supremo, no puede demostrarse que existiera un acto de cesión y desestima el recurso estableciendo que este acto deberá realizarse de *forma expresa* para entenderse cumplido el trámite, puesto que es necesaria una comprobación del correcto estado de las obras:

«Entre otras razones, porque ni siquiera consta que las obras propuestas se hayan efectivamente realizado ni si afectan y en qué medida a la obra urbanizadora de cuya entrega se trata. Y porque una recepción y aceptación de este tipo exige unas comprobaciones y actuaciones que no pueden entenderse implícitas.»

La cesión de obras comporta, además, la exigencia de satisfacer correctamente la ejecución de *la totalidad de las obras* (en otras palabras, que se haya concluido el proceso urbanizador por parte del promotor de forma total y adecuada al uso previsto). En este sentido, la STS de 6 de febrero de 1991 (RA 775) resolvió un recurso interpuesto por una promotora contra

---

(10) En este sentido, la STS de 3 de junio 1987 (RA 5919) indicaba que: «Hay que tener presente, como recuerda la sentencia apelada, lo dispuesto en el artículo 67 del RGU, conforme al cual la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán a cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquéllas, siendo de interés señalar que el artículo siguiente expresamente alude a los "propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación", artículos los expresados integrados en el capítulo que lleva la rúbrica "Conservación de la urbanización", que a su vez forma parte del título dedicado a "Derechos, obligaciones y cargas de los propietarios".»

el acuerdo del Ayuntamiento de L'Ametlla del Vallés, que impuso a la recurrente la realización de determinadas obras para subsanar deficiencias en las calles y el alumbrado público. Al amparo de la Ley de Disciplina Urbanística de Cataluña de 1981, los promotores debían conservar las obras de urbanización hasta que se hubiera constituido una entidad de conservación, circunstancia que no se había producido por el momento. En este caso *existía una escritura pública de cesión*, en la que constaba la obligación del promotor de reparar las calzadas y acondicionar el alumbrado público, aparte de otras cuestiones accesorias, que debían llevarse a cabo en determinado lapso temporal. El Tribunal Supremo dictamina que la condición de eficacia incluida en la escritura pública de cesión no se había llevado a término, puesto que considera probada la falta de ejecución de las obras objeto de compromiso y resuelve, por tanto, denegando las pretensiones del recurrente y declarando la obligación de éste de ejecutar las obras litigiosas.

«... Aparte de que la indicada escritura expresamente alude a que son objeto de cesión determinadas "fincas" destinadas a viales y zonas verdes y equipamiento, no puede perderse de vista que con dicha escritura se daba cumplimiento a una de las obligaciones determinadas en el Plan General de Ordenación para los promotores, la de llevar a cabo las obras de urbanización pendientes de realizar. Si por tanto, las obras de urbanización no estaban aún ultimadas, no puede entenderse, como ya se ha adelantado, que en la escritura en cuestión se hiciera cesión de aquéllas» (11).

Por su parte, la STS de 21 de noviembre de 1989 (RA 8346) resolvió el recurso contra una sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona. En dicha resolución se rechazaba la alegación de unos promotores que se oponían a la pretensión de cobro por parte del Ayuntamiento de unos gastos de alumbrado público referentes a una urbanización que habían ejecutado. La pretensión de los recurrentes se basaba en que el Ayuntamiento estaba sirviéndose de la urbanización, actitud de la que podía deducirse que

---

(11) En términos parecidos resuelve el Tribunal Supremo en la Sentencia de 26 de abril de 1985 (RA 3527). En el caso planteado, existía desde 1970 un acuerdo del Ayuntamiento aceptando la cesión de una urbanización, que establecía la propiedad municipal de los viales, parques y jardines, pero se reservó la potestad de exigir la realización de las obras pendientes a cargo de la compañía ejecutora de las ya cedidas. En 1976 y 1982 el Ayuntamiento conminó a la promotora a que presentara en plazo perentorio de quince días un Proyecto de urbanización de las obras y servicios no realizados y otro de los ejecutados deficientemente. El Tribunal rechaza la validez de la segunda determinación, puesto que tal exigencia era inadecuada a la luz del acuerdo de recepción; sin embargo, la flexibilidad de las condiciones impuesta y aceptada por la compañía de suplir el déficit de urbanización debería atenderse. A mi juicio se debieran haber introducido mecanismos correctores a la obligación de ejecución, que pudieran haberse guiado por la delimitación temporal, bien es cierto que no se alega (o al menos no se deduce de su lectura) la posible existencia de una recepción tácita por transcurso de un período de tiempo razonable en la que, salvo los dos citados requerimientos, no ha existido otra actividad administrativa.

se había recibido de modo tácito. La Audiencia, a tenor del artículo 67 RGU, estima que si los promotores hicieron un ofrecimiento expreso, el Ayuntamiento resulta obligado a que la recepción se produzca de una forma expresa:

«De los términos en que está redactado el artículo 67 del Reglamento de Gestión Urbanística, se deduce la misma conclusión, que cedidas a la Administración, y una vez efectuada la cesión, han de correr a cargo de la misma la conservación de las obras y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, parece obligado que *acto de tal trascendencia conste inequívoca, expresa y suficientemente formalizado.*»

Es más, el Tribunal Supremo al dictar sentencia respecto al recurso de apelación contra la resolución que acabamos de citar, hace suyo lo dicho en ella, e insiste en que, ciertamente, *no puede hablarse de recepción tácita por hechos concluyentes* en los términos anteriores. Además tiene en consideración los siguientes hechos que concurrían en el polígono: el Ayuntamiento había procedido al otorgamiento de licencias de primera utilización (otorgamiento que, por cierto, estaba sometido desde las Ordenanzas del Ayuntamiento de Pamplona a que las urbanizaciones dispusieran de unos elementos y servicios adecuados), al cobro del arbitrio de radicación de solares, e incluso se contaba con la previa cesión de los viales. No obstante, y a pesar de todo lo dicho, el Tribunal considera que no se puede producir una recepción tácita por hechos concluyentes, aunque condena al Ayuntamiento a subvenir al pago de las cantidades reclamadas por el alumbrado desde el momento en que él hubiera recibido los viales, siendo públicos (únicamente éstos, no la urbanización completa) desde ese momento. A mi juicio, el Tribunal Supremo incurre aquí en una seria contradicción, pues a pesar de relatar la clara actividad municipal en pleno ejercicio de sus funciones dispositivas sobre el bien en cuestión, no concluye, como hubiera sido deseable, con un pronunciamiento favorable a los recurrentes, antes bien, desconoce los hechos y luego teniéndolos presentes amolda a ellos el fallo, para evitar la inevitable injusticia de una decisión que hubiera cargado sobre las espaldas de los promotores el mantenimiento de la urbanización *sine die*.

La misma inflexibilidad de la doctrina jurisprudencial se repite en la STS de 2 de julio 1991 (RA 5726). En esta sentencia el Ayuntamiento de San Sebastián conmina a una sociedad anónima a realizar unas obras pendientes en la urbanización de un Polígono, según el Plan Parcial y el Proyecto de obras, requiriéndole, además, para que prestara un aval cifrado en varios millones de pesetas en concepto de garantía del cumplimiento de estas obligaciones. La sociedad constructora recurrente alegó que las obras de urbanización ya estaban totalmente terminadas de forma adecuada hacía diez años, y que si habían surgido problemas en el alcantarillado y desagüe habían de imputarse a causas sobrevenidas ocurridas con poste-

rioridad a la finalización y, en consecuencia, correspondería subsanarlas al Ayuntamiento, aunque no se hubiera producido la recepción expresa de las mismas. El Ayuntamiento, por su parte, alegó que los defectos detectados eran causa de la deficiente construcción. El Tribunal Supremo (a diferencia de la Audiencia) estima convincentes los informes de los técnicos municipales, y acuerda que la situación obedece a una deficiente realización de las obras, y a mayor abundamiento:

«incluso los desperfectos cualificados que puedan derivar de la mala conservación de todos ellos, deben ser subsanados por la entidad urbanizadora, puesto que, según la misma expresamente reconoce y resulta del expediente administrativo, esta parte de las obras de urbanización y correspondientes redes de servicios de conducción de aguas residuales y pluviales no han sido formalmente recibidas por el Ayuntamiento mediante la correspondiente cesión de las mismas, según exige el artículo 180 de Reglamento de Gestión Urbanística»; además añade «que la actora no ha demostrado, ni alegado siquiera, que intentara obtener del Ayuntamiento con anterioridad a dictarse los actos impugnados la recepción de las obras de alcantarillado», las restantes obras (alumbrado, viales, red de agua potable) ya estaban cedidas.

El Tribunal Supremo concluye que si hay recepciones parciales expresas de distintos elementos constructivos, el resto debe ultimarse de la misma forma.

Y por último, en esta misma línea, el Tribunal Supremo en la Sentencia de 8 de octubre de 1991 (RA 7796) dirime un asunto en el que el promotor de una urbanización decidió recurrir la resolución del Ayuntamiento de Caldas de Montbui. En dicha resolución se le exigía la realización de determinadas obras pendientes de ejecución. La parte actora manifestó que, efectivamente, la urbanización, iniciada nada menos que en el año 1962, presentaba unos defectos en el pavimento, pero éstos eran producto del intensivo uso que se había hecho de los mismos, y por tanto, correspondía la reparación a la propia Administración, que había permitido su utilización como vías públicas, y que además había otorgado licencias de obras para la construcción de otras urbanizaciones que habían de servirse de los viales de ésta. El Tribunal Supremo determina: primero, que es deber del promotor poner en manos del Ayuntamiento las obras debidamente realizadas y en perfecto estado de conservación (12), y en segundo término, que es necesaria una «cesión formal», a tenor del artículo 67 del

---

(12) Además en este caso se produjo, en 1969, la aprobación de un Plan Parcial de urbanización cuyo ámbito territorial se vio ampliado en la revisión del Plan General de Ordenación en 1984, que incluía determinados compromisos urbanísticos respecto de los que el promotor prestó fianza del 12 por 100 de valor estimado de las obras pendientes, sin formular protesta alguna.

RGU en relación con el artículo 128 LS, y en todo caso, considera demostrado que el pavimento fue construido sin las oportunas juntas de dilatación, causa principal del mal estado de los viales.

A la vista del análisis de la jurisprudencia hasta ahora mencionada, puede concluirse que es necesario que el Ayuntamiento acepte de forma expresa las obras de urbanización para poder convertirse en el gestor y último responsable de las mismas. El Tribunal Supremo, desconociendo la doctrina de la recepción tácita, no tiene en cuenta hechos concluyentes, tales como la utilización de las obras de urbanización conforme al uso previsto, otorgamiento de licencias de edificación, e incluso los datos ciertos concretados en documentos de cesión (bien es cierto que establecían determinadas condiciones). Todo ello en beneficio de la Administración, que aprovecha ventajas derivadas de su propia inactividad, generando una situación de grave inseguridad jurídica en perjuicio de terceros.

B) *Evolución jurisprudencial, la analogía con los contratos públicos de obra.*

La unidad de criterio antes relatada ha sufrido una inflexión que puede detectarse en el giro experimentado en las decisiones jurisprudenciales más recientes. El Tribunal Supremo ha admitido, sin sombra de duda, la *recepción tácita por hechos concluyentes*, a partir, principalmente, de la Sentencia de 28 de enero de 1992 (RA 754). La promotora de una urbanización, que llevaba ejecutando diversas obras, iniciadas unas en 1966 y otras 1968, instó en 1971 su recepción provisional, que se materializó en el año 1977. En el acta levantada al efecto se *calificaba de buena la ejecución de las obras* y se prevía un plazo de garantía de dos años. Dentro del mes anterior al vencimiento del plazo, la parte actora solicitó la recepción definitiva de las obras, que fue denegada por la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid, señalándole, varios meses más tarde, la obligación de subsanar defectos de construcción que a su juicio habían aparecido. El promotor así lo hizo, a pesar de haberse superado el tiempo previsto para la garantía, y volvió a plantear la misma solicitud, que de nuevo le denegaron indicándole, por añadidura, la existencia de deficiencias y exigiéndole además la aportación de tres colecciones de planos, determinadas cesiones obligatorias y gratuitas de terrenos, y la asunción mediante compromiso notarial del deber de conservación.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estableciendo *semejanzas con los contratos de obra*, e igualmente el Tribunal Supremo, resuelven estimar todas las alegaciones, y declaran producida la recepción definitiva de modo tácito, en atención al transcurso del plazo de siete años desde la producción de la recepción provisional. Señalando que si, efectivamente, quedan algunas obras por realizar, *el Ayuntamiento puede ejecutarlas, aplicando el aval bancario constituido al efecto*, aunque sólo en el caso de los daños surgidos durante el período de garantía, no después de finalizado éste. El Tribunal Supremo dice:

«Lo anteriormente reseñado es un ejemplo paradigmático de lo que una conducta administrativa dilatoria, sin fundamento serio para ello, en el cumplimiento de un deber urbanístico, como es el de recibir unas obras de urbanización y terrenos de cesión obligatoria, cuando éstos tienen la exigible aptitud y calidad para ser entregados, a tenor de lo dispuesto en los artículos 126 y siguientes de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1975, y 46 y 179 y concordantes del Reglamento de Gestión Urbanística. Precisamente en relación con sus alegaciones en esta instancia, hay que recordar que los informes municipales aconsejaban, racionalmente, la recepción definitiva; de acuerdo con su propia conducta, al calificar de buena la realización de las obras, acto propio y razonado por escrito en acta contra el cual no puede ir ahora (...); por lo tanto no se crea situación alguna de naturaleza jurídica que impida la consecución de un fin o interés tutelado por norma de Derecho, sino que, por el contrario, propicia el cumplimiento de ese fin o interés.»

Además de la decisión anterior, existen otras sentencias, cuyos presupuestos de hecho parten de la exigencia administrativa de costear determinados servicios públicos (en los casos que nos van a ocupar, del suministro de energía eléctrica), en urbanizaciones en las que ya se habían producido unas recepciones parciales. La jurisprudencia se muestra favorable a admitir una *recepción parcial de modo tácito*.

En la STS de 22 de noviembre 1993 (RA 8515) la Asociación Mixta de Compensación de AZCA recurrió dos decretos de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid en relación con el pago de consumo de energía eléctrica para la alimentación del sistema de ventilación forzada de los viales subterráneos. El Tribunal resuelve estimando que ha existido una recepción tácita del sistema de ventilación, puesto que los viales subterráneos se venían utilizando desde 1977, siendo dicha ventilación componente imprescindible de los mismos. El Tribunal coincide con la Sala de instancia en que ciertamente se puede apreciar la existencia de un «dato decisivo», que es el cumplimiento de los fines a los que la obra estaba destinada.

El pago del suministro de energía eléctrica aparece también en los orígenes del conflicto planteado en la STS de 29 de noviembre 1993 (RA 8796). Aquí, el Ayuntamiento de Sagunto pasó al cobro un recibo por consumo de electricidad a una urbanización que se encontraba plenamente realizada, salvo la terminación de las aceras (ejecución que se había demorado en espera de la edificación de las parcelas para evitar su deterioro, pero se había prestado el conveniente aval). El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana estima que estando casi ultimadas las obras, y puesto que se había venido utilizando la urbanización desde el año 1983, procede, en atención al artículo 26.1.a) de la Ley de Bases de Régimen Local (que declara este servicio como obligación mínima para los

Ayuntamientos), declarar al Ayuntamiento responsable del pago del suministro de energía eléctrica. La sentencia tiene especial interés porque trae a colación dos Sentencias del Tribunal Supremo, una de 3 de mayo de 1985 y otra de 26 de abril de 1985, que resuelven sendos asuntos sobre contratación pública que luego analizaremos. El Tribunal Supremo hace suyo lo anterior y por su parte indica que es perfectamente posible, en atención al artículo 180 RGU, estimar *válida la recepción y aceptación tácitas cuando se deduzca de los propios actos de la Administración*.

En conclusión, después de muchos años de exigir persistentemente la constancia expresa de las cesiones de obras de urbanización, la jurisprudencia comienza decididamente a establecer nexos de semejanza entre esta materia y las recepciones tácitas de obras públicas, cuando la actuación de la Administración indique una determinada voluntad que se plasme en hechos concluyentes. Si la obra de urbanización no estuviera en condiciones de ser recibida en su totalidad, sería posible estimar una recepción tácita parcial de los servicios que correspondan a las partes de la obra ejecutada.

### III. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRAS: LA EFICACIA DE LAS RECEPCIONES TÁCITAS POR HECHOS CONCLUYENTES Y EL EFECTO DE LAS DEFICIENCIAS DE EJECUCIÓN

#### 1. *La finalización de las obras objeto de contratación pública y la teoría de la recepción tácita por hechos concluyentes*

El contrato de obra es un contrato administrativo nominado que viene regulado con detalle en la legislación correspondiente (13), de tal forma que puede calificarse de «negocio fijo» (14). Aunque no se excluya el carácter bilateral propio de toda relación contractual, el procedimiento para su conformación es el propio de los actos reglados. De tal manera que, a la finalización de la ejecución de la obra, el contratista está obligado, al menos, a superar los requisitos previstos para la recepción provisional, plazo

---

(13) La regulación que paso a exponer se refiere a la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965 y modificaciones posteriores (LCE), así como el Reglamento General de Contratación del Estado de 25 de noviembre de 1975 (también con las posteriores modificaciones) (RCE), porque a pesar de la reciente publicación de una nueva Ley de Contratos, a la que luego haré referencia, la jurisprudencia se sustenta en la legislación citada.

(14) Vid. Ernesto GARCÍA TREVIJANO, «Consideraciones sobre el plazo en los contratos administrativos de obras», *Libro-Homenaje al Profesor José Luis VILLAR PALASÍ*, Civitas, Madrid, 1989, págs. 467-480. Precisa sobre el carácter esencial de negocio fijo de los contratos de obra, estimando que no puede ser motivo para eliminar consecuencias jurídicas favorables al contratista tales como el cumplimiento en mora. Dice este autor: «No es correcto calificar el contrato administrativo de obra como negocio fijo si por tal se entiende aquel que incorpora como elemento esencial el plazo de ejecución. No sería incorrecto, en cambio, si por tal expresión quiere significarse la indudable importancia del tiempo en los contratos administrativos, pero sin que el transcurso del plazo lleve siempre aparejado el incumplimiento total o absoluto del contrato». F. LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, *El término en el contrato administrativo de obra*, núm. 97 de esta REVISTA, enero-abril 1982, pág. 216.

de garantía, recepción definitiva y, por último, liquidación y pago de las obras (de forma general, aunque también existen obras de recepción única). La recepción provisional deberá hacerse efectiva al mes siguiente de finalizada la obra, por lo tanto, en este mismo período, la Administración debe realizar las oportunas inspecciones para verificar (15) si la obra entregada se ha realizado de modo satisfactorio y conforme al proyecto previamente aprobado (arts. 54 LCE y 170 RCE). El principal efecto jurídico que se deduce de todo ello es que a partir de este momento se entrega al uso o servicio público y la Administración viene obligada a asumir los riesgos que pueda correr la cosa, incluida la fuerza mayor. A pesar de lo anterior, el contratista deberá seguir garantizando su «conservación y policía» durante el período de garantía, que como mínimo debe ser de un año (171 RCE). A la recepción definitiva, que se ha de producir un mes después de la finalización del plazo de garantía, se exonera al contratista de toda responsabilidad, si efectivamente las obras han sido correctamente ejecutadas y se encuentran en perfecto estado, salvo los vicios ocultos cometidos de forma dolosa que son perseguibles hasta quince años después de la recepción (art. 56 LCE) (16).

---

(15) La verificación se debe producir con carácter previo a la recepción provisional, para tal verificación es necesario que concurra: un facultativo designado por la Administración contratante, el facultativo director de las obras, el contratista (acompañado o no de facultativo), representante de la Intervención General del Estado (si el importe excede de 50.000.000 de pesetas será obligatoria). Si las obras se encuentran en buen estado el funcionario técnico designado por la Administración contratante las dará por recibidas provisionalmente (art. 170 RCE) y, posteriormente, durante el período de vigencia de la garantía el facultativo director de la obra procederá a la medición de la misma en presencia del contratista, efectuando en el plazo de seis meses la liquidación provisional y a los nueve meses la definitiva. Antes de la recepción definitiva deberán convocarse a las mismas personas que las señaladas en el artículo 170, para comprobar si, finalmente, la obra ofrece las condiciones debidas (arts. 173 y 174 RCE).

(16) Recientemente se ha publicado la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas («BOE», núm. 119, de 19 de mayo de 1995), en la que se mantiene el carácter formal del contrato de obra pública. Respecto al punto que nos atañe, decir únicamente que la responsabilidad del contratista, prevista en el artículo 143, se mantiene en los semejantes términos al artículo 44 de la Ley de 1965, y lo mismo cabe decir del tratamiento dado a asunción de los riesgos ocurridos por fuerza mayor (art. 144 de la actual Ley, y art. 46 de la anterior). La modificación más significativa está en la eliminación de la doble recepción de obras quedando un único acto como se desprende del artículo 147: «1.º A la recepción de las obras a su terminación y a los efectos establecidos en el artículo 111.2 concurrirá un facultativo designado por la Administración representante de ésta, el facultativo encargado de la dirección de las obras y el contratista asistido, si lo estima oportuno, de su facultativo. 2.º Si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, el funcionario técnico designado por la Administración contratante y representante de ésta las dará por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía. Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquéllos. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato. 3.º El plazo de garantía se establecerá en el pliego de cláusulas administrativas particulares atendiendo a la naturaleza y complejidad de la obra y no podrá ser inferior a un año, salvo casos especiales. 4.º No obstante, en aquellas obras cuya perduración no tenga finalidad práctica como las de sondeos y prospecciones que hayan resultado infructuosas o que por su naturaleza

En principio, las recepciones se recogen en un acta firmada por ambas partes, por estar configurado como un acto expreso, formal y solemne (17). No obstante, se admiten las *recepciones tácitas* (18) para los contratos administrativos, recogiendo la línea interpretativa que desde hace años viene manteniendo la jurisprudencia, y que el *Consejo de Estado* había admitido con anterioridad. La ponderación certera de este órgano consultivo indica una importante vía de solución para superar el hiperformalismo de la regulación de los contratos, tal y como se desprende de los dictámenes de 3 de julio de 1969 (núm. 36.499) y 2 de mayo de 1974 (núm. 38.985), respecto al papel conformador de la voluntad de la Administración de las recepciones tácitas. En el primer dictamen, a propósito de un caso en el que constaba que el edificio objeto de la contrata estaba inaugurado, el Consejo de Estado manifiesta que aun siendo los actos de recepción «solemnes e ineludibles garantías dentro de la contratación administrativa, no pueden confundirse con la *materialidad de la recepción*, pues, en tanto esta recepción de la obra haya tenido efectivamente lugar, no cabe ignorarla como elemento fáctico, oponiéndole las nociones esencialmente formales de las *actas de recepción* que, en principio, deben extenderse». Doctrina que se repite igualmente en el dictamen de 1974.

## 2. La homogeneidad jurisprudencial sobre la admisión de las recepciones tácitas

Respecto a los criterios adoptados por la jurisprudencia, adelanto que admite pacíficamente las recepciones parciales o definitivas cuando de la

---

exijan trabajos que excedan el concepto de mera conservación como los de dragados no se exigirá plazo de garantía. 5.º Podrán ser objeto de recepción parcial aquellas partes de obra susceptibles de ser ejecutadas por fases que puedan ser entregadas al uso público, según lo establecido en el contrato.» También ha sufrido una modificación sustancial la regulación de la responsabilidad del contratista por vicios ocultos, puesto que desaparece el requisito de que sean cometidos de forma dolosa, según se desprende del artículo 149 que señala, simplemente, que «si la obra se arruina con posterioridad a la expiración del plazo de garantía por vicios ocultos de la construcción debido al incumplimiento del contrato por parte del contratista, responderá éste de los daños y perjuicios durante el término de quince años a contar desde la recepción».

(17) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1993, págs. 723-724. Rafael JURISTO SÁNCHEZ, *La ejecución del contrato de obra pública*, 2.ª ed., Madrid, 1991, págs. 318-319. Explica que la doctrina civilista ha distinguido entre formalidades, *ab sustantiam*, *ad solemnitatem* y *ad probationem*, aunque señala que para el Derecho Administrativo esta distinción ha de quedar modulada, aunque no descartada (tesis que propone GARRIDO FALLA), por estar sometida la actuación al preceptivo procedimiento; así pues, señala que las actas de recepción provisionales (nada dice de las definitivas) se han de considerar sometidas a un procedimiento *ad probationem*, no constitutivo de la validez del acto.

(18) La doctrina recoge unánimemente y sin crítica alguna la teoría de las recepciones tácitas. Entre ellos: Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 1993, pág. 382; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 6.ª ed., Madrid, Civitas, 1993, págs. 722 y ss.; Rafael JURISTO SÁNCHEZ, *op. cit.*, págs. 319 (recepción provisional) y 335 (recepción definitiva), y Luciano PAREJO ALFONSO y otros, *Manual de Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Ariel, Barcelona, 1994, págs. 523-524.

actitud de la Administración pública pueda desprenderse una clara voluntad de hacer suyo el bien, obviando los trámites previstos en la legislación de contratos. Las resoluciones se plantean en los siguientes términos:

En la STS de 23 de septiembre 1992, el Tribunal Supremo confirma una sentencia de la Audiencia por la que acuerda admitir la recepción tácita condenando a la Administración a devolver la fianza, a efectuar el pago con intereses de demora e incluso las costas procesales, ante la inhibición del Instituto de Promoción Pública de la Vivienda que, habiendo contratado la ejecución de unas obras de reparación en un polígono de viviendas en Sabadell, deniega, por silencio, la recepción única y definitiva de las mismas, alegando que las competencias estaban transferidas a la Generalidad. La debilidad del argumento se hace patente, puesto que el contratista reclamó al órgano con el que había establecido la relación jurídica cuando aún no se había efectuado el traspaso, y a mayor abundamiento, al aprobarse éste por Real Decreto no se hacía referencia a que el mencionado polígono tuviera carga alguna, por ello se podía considerar, según el Tribunal Supremo, que se estaba ante un caso de recepción tácita.

A mi juicio, la base del criterio jurisprudencial sobre las recepciones tácitas se encuentra plasmado con especial claridad en las dos sentencias siguientes:

Es paradigmática la STS de 3 de mayo de 1985 (RA 2888). En 1963, la Diputación Foral de Vizcaya adjudicó el contrato de ejecución de un Instituto Neuro-Psiquiátrico. En 1967, por Decreto de la Presidencia de la Diputación y sin más procedimiento, se aprobó la liquidación de las obras por el importe presupuestado, y se inauguró el Instituto un año más tarde, utilizándose de forma continuada desde esa fecha. El contratista solicitó la recepción provisional de la obra en 1970, denegándose la misma hasta que no se subsanaran determinadas deficiencias. Corregidas por el contratista, unos meses más tarde volvió a formular el requerimiento y se le indicaron otros defectos de construcción. Esta situación de petición de recepción e informes y requerimientos de la Diputación se sucedió en el transcurso de los diez años sucesivos, hasta que el último requerimiento formulado en 1980 fue recurrido en reposición por los herederos del ya fallecido contratista y desestimado por la Administración provocó la interposición del recurso contencioso-administrativo. La Audiencia Territorial de Bilbao estima cumplido el trámite de recepción definitiva; apelada la Sentencia por la Diputación, el Tribunal Supremo la confirma.

La Audiencia expone con claridad meridiana la persistente infracción del procedimiento administrativo, de tal forma que el justo sometimiento a la regulación debería haberse guiado según los trámites de recepción provisional, plazo de garantía, recepción definitiva, liquidación y pago de obras (también aplicables a la legislación vigente en el momento del contrato, presidida únicamente por el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953), sin embargo, por toda actuación administrativa se produce el pago de las obras. La Audiencia entendió que la Administración debía aceptar de forma provisional las obras en el plazo de quince días desde su finalización, si, previa inspección técnica, la

obra se encontraba «en perfectas condiciones de uso». En caso contrario, debía señalar las deficiencias detectadas, otorgando al contratista un plazo para subsanar los defectos, provocando la resolución del contrato el incumplimiento de dichas indicaciones:

«Del examen de todo ello aparece claramente que —si por recepción provisional se entiende el recibo de las obras por la Administración destinataria, al considerarlas adecuadas para el desenvolvimiento del servicio público a que se ven destinadas y a prevención de las deficiencias que puedan presentar y que deberán ser subsanadas durante el período de garantía— la Administración aquí demandada que procedió a la inauguración oficial de la obra, a pesar de que no extendiera la correspondiente acta, pues dicha solemnidad quedó sobradamente satisfecha y compensada con el acto de inauguración oficial, destino y utilización de la obra para su fin, y liquidación presupuestaria de la misma, habiéndose satisfecho las correspondientes certificaciones de obra, lo que la Sentencia de 28 de noviembre de 1977 (19), viene incluso a considerar como expresión de conformidad y recepción definitiva de la obra a pesar de la falta de acta de formalización de la misma, y todo ello en la línea de los actos administrativos tácitos, en virtud de los cuales, como dice la Sentencia de 15 de julio de 1981, la Administración viene a resolver la cuestión debatida de una forma indirecta, es decir, sin mediar una resolución expresa, de la propia actividad administrativa resulta una voluntad creadora de una situación jurídica concreta, a lo que además hay que añadir que la *recepción provisional queda supeditada al buen estado de utilización de la obra y no puede negarse por la apreciación de simples deficiencias, que no impiden la utilización de la misma para su fin* y que son perfectamente corregibles en el plazo de garantía establecido al efecto, criterio que se mantenía en la Sentencia de 26 de diciembre 1906, y sin que dicha *recepción provisional tácita* resulte afectada en forma al-

---

(19) En la STS de 28 de noviembre 1977 (RA 4647) se dice: «Que al resultar con toda evidencia del expediente que todas las obras a que el accionante se refiere en su demanda habían sido objeto de recepción provisional y por parte de la Administración se encontraban ya en situación de recepción definitiva, por haber transcurrido el plazo de garantía surge indefectiblemente la convicción de que por parte del técnico competente de la Administración se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el apartado núm. 2 del artículo 62 del Reglamento de Contratación, y que la Corporación, al no resolver otra cosa dentro de los treinta días ha entendido acordada y por tanto consumada la recepción definitiva como está previsto en el artículo 63... la falta de formalización en acta de la recepción definitiva no se opone a que ésta debe considerarse ya acordada y el contrato extinguido, sin que a ello pueda oponerse la falta de devolución de la fianza respecto de alguna de las obras, ya que esta devolución no es prestación contractual sino efecto de la extinción del contrato por cumplimiento normal de las recíprocas obligaciones.»

guna por el acta denegatoria de 12 de febrero de 1970, año y medio después de la inauguración oficial, la cual carece de eficacia por aplicación del principio, *venire contra factum proprium, non valet.*»

También considera superado el acto de recepción definitiva, puesto que el período de garantía, de seis meses, ha sido rebasado con creces, despreciando los informes técnicos que debieran haberse emitido como consecuencia de la recepción definitiva (la Administración, en vez de esto, repara ella misma unas cubiertas y encarga al Cuerpo de Letrados el ejercicio de las acciones correspondientes), y cumplido el procedimiento establecido en el artículo 64 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales. Por todo ello, debe devolverse la garantía prestada sin perjuicio de las responsabilidades que las partes puedan exigirse según el artículo 92 del Reglamento:

«Todas estas manifestaciones de actividad administrativa en el presente supuesto, que no aprovecha para el logro de lo que a través de los actos impugnados se pretende, las facultades que los citados preceptos legales le otorgan en la defensa de sus intereses, junto con el *principio general de no agravar la posición jurídica del administrado*, más allá de los límites legalmente establecidos, lo que sin duda se producirá si se admitiera la posibilidad de que transcurrido el plazo de garantía, la Administración pudiera demorar a su capricho el trámite de la recepción definitiva, con la consiguiente subsistencia de responsabilidades en el contratista, por todo ello, decimos, procede entender producida *tácitamente la recepción definitiva, de la obra*, con anterioridad a los acuerdos aquí impugnados.»

Junto con la sentencia anterior, resulta determinante la STS de 26 de abril de 1985 (RA 2238), en la que el Tribunal Supremo determina la existencia de unos hechos concluyentes que determinan la recepción tácita, puesto que se había procedido a la utilización de la obra objeto del contrato, después de realizada la urbanización de una ciudad escolar. El asunto en cuestión partió de la existencia de un documento, redactado en 1973, que se denominaba «acta de recepción provisional», en el que ciertamente no había constancia de que hubiera estado presente un representante de la Administración, sino únicamente el contratista y el director de la obra. Aun con todo, el Ayuntamiento, meses más tarde, indicó al contratista la obligación de finalizar determinados empalmes, y de hecho, comenzó a utilizar la urbanización conforme al fin previsto. El Tribunal Supremo considera que, ciertamente, no puede hablarse de recepción expresa puesto que no se ha cumplido con los requisitos oportunos para ello (el documento suscrito no cumple con las condiciones legales exigidas). No obstante, la actuación de la Administración demuestra a todas luces el cumpli-

miento de la recepción de forma presunta, no pudiendo premiarse la actitud pasiva de la Administración que obliga al contratista a acudir a la vía contencioso-administrativa para conseguir un pronunciamiento favorable al acaecimiento de la última recepción y a la devolución de garantía (las certificaciones sí habían sido abonadas), además de la correspondiente indemnización por daños y perjuicios. A pesar de lo anterior, y aunque la recepción es causa de devolución de la fianza, se deja en manos de la Administración decidir acordarla o no, en tanto que debe ponderar si el contratista ha incurrido en alguna falta que acarree su pérdida. Excesiva cautela demuestra el Tribunal, puesto que demoraría aún más la resolución efectiva del vínculo contractual.

Creo, por todo lo anterior, que para que se llegue a producir la recepción tácita hace falta al menos una voluntad del contratista determinada por la puesta a disposición de la obra. Es decir, es necesaria la *entrega* de las obras pese a que no se corresponda con una actuación administrativa explícita y vinculante para la Administración que resulta del acto de recepción. A pesar de esto, el momento de la entrega es un buen elemento de juicio para dilucidar la apertura del período de garantía o la finalización de la misma (20). Además, se tiene que desprender una conducta de la Administración por la que se pueda concluir que se produce un ejercicio de las tareas públicas para las que estaba destinado (*teoría de los hechos concluyentes*), que en el contrato administrativo de obra puede tener dos manifestaciones determinantes: *la inauguración de la obra y la utilización de la misma para el fin previsto*.

En fin, no puede considerarse lícita una actuación administrativa que manifiesta su voluntad mediante hechos concluyentes y muestra, por otro lado, una conducta dilatoria respecto de la recepción y liquidación del contrato, pues supondría una infracción del principio de vinculación a los propios actos y no impediría la aplicación de la doctrina de la eficacia de los actos presuntos (21).

### 3. *En concreto, el efecto de las deficiencias en la ejecución de los contratos*

Como se ha dicho, la recepción tácita se produce siempre desde el cumplimiento del contratista, por lo tanto, si se detectan defectos en la construcción, cuanto menos provocará la no aceptación de la obra de forma provisional; o bien, si ya se ha producido ésta, ocasionará la interrupción del plazo de garantía e imposibilitará la definitiva, desde el momento en que se descubre o aparece el fallo y es comunicado al contratista. En ambos supuestos se le requerirá a éste para que efectúe la reparación en el plazo que la Administración fije (arts. 170 y 174 RCE), puesto que en caso

---

(20) Vid. Rafael JURISTO SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 312. Miguel DEL ARCO y Manuel PONS, *Derecho de la construcción*, 2.ª ed., Hesperia, Madrid, 1990, pág. 312.

(21) En el mismo sentido, Antonio JIMÉNEZ BLANCO, en AA.VV., *Manual de Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Ariel, Barcelona, 1994, pág. 324.

contrario podría suscitarse por la Administración la *exceptio non adimpleti contractus* (22) por falta de adecuación de las obras a las cláusulas contractuales (art. 52.1.º LCE), con pérdida de fianza y, en su caso, indemnizando por los daños y perjuicios causados (art. 53 LCE). Empero, la Administración tiene potestad para optar por exigir el estricto cumplimiento del contrato (art. 159 RCE) y, en su caso ejecutarlo directamente cuando sea posible, en atención al artículo 60 LCE, aplicando al efecto las cantidades depositadas en concepto de fianza.

En este sentido, la STS de 13 de febrero de 1990 admite en un *obiter dicta* la posibilidad de la recepción implícita por la Administración, que puede determinar la liberación de las obligaciones contractuales, pero en el caso en cuestión fueron detectadas en el período de garantía unas anomalías en el desagüe. El contratista recibió el oportuno requerimiento para que reparase los desperfectos, y habiendo hecho caso omiso a esta petición ahora no puede pretender la resolución tácita del contrato. También de forma expresa el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 11 de noviembre de 1986, admite la legalidad de las recepciones tácitas (fundamento jurídico 3.º), a pesar de ello, los defectos probados en el caso son causa suficiente para interrumpir el período de garantía y producir, posteriormente, la rescisión del contrato.

Por su parte, el Consejo de Estado, en el Dictamen de 9 de junio de 1988 (núm. 52.006), viene a ponderar la operatividad del incumplimiento del contratista respecto a la resolución del contrato. A juicio de este órgano consultivo, los *defectos detectados* en el momento de levantar el acta de recepción definitiva suponían un *cantidad nimia* en proporción al presupuesto del contrato, y, por consiguiente, no se podría hablar en puridad de verdadero incumplimiento, que comporte consecuencia tan grave como la propia resolución del mismo.

Tampoco es oportuno que los defectos que se detectan puedan retrasar la liquidación del contrato cuando *la Administración haya ejercitado de modo incorrecto los mecanismos que la propia legislación arbitra en favor del interés público*. La STS de 10 marzo 1989 (RA 1963) resuelve un contencioso entre el Cabildo de La Gomera y un contratista de obras. El Cabildo recibió provisionalmente las obras de mejora de un camino vecinal, a los pocos meses, y en pleno período de garantía, el ingeniero director se percató que a consecuencia de unas lluvias torrenciales se había producido una saturación de la explanada, extremo que le comunica al contratista instando a su reparación. Subsano el defecto se procedió a levantar acta de aprobación definitiva. Una semana más tarde el mismo agente técnico comprobó la deficiencia de las obras y repitió la petición al contratista, no liquidándole definitivamente el precio estipulado.

El Tribunal Supremo resuelve recordando la naturaleza de contrato de resultado que corresponde al de obra pública, lo que supone que el contratista debe entregar la obra completamente terminada; sin embargo, esta regla tiene sus excepciones, y en el caso en cuestión no considera el Tribu-

---

(22) Vid. Miguel DEL ARCO y Manuel PONS, *op. cit.*, pág. 290.

nal que los vicios que motivan el proceso puedan ser calificados de ocultos (como había determinado la Audiencia Territorial), puesto que se manifestaron en el plazo de garantía, y aunque así fuera, deberá demostrarse el comportamiento doloso del causante, extremo que no resulta probado. Lo cierto es que *la Administración no ha prestado la debida diligencia*, y, por tanto, para no desnaturalizar la recepción definitiva se libera al contratista.

#### IV. CONCLUSIÓN: RELACIÓN ENTRE LA RECEPCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Y LA CESIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN

En puridad, no puede establecerse un total paralelismo entre los contratistas de obra, y los promotores de urbanizaciones. Los primeros están cumpliendo obligaciones personalísimas que han contraído con la Administración, no así los urbanizadores cuya misión es la transmisión de la propiedad (una vez finalizado su cometido) y con ella los deberes y cargas que ésta conlleva; dicho en otros términos, hay una vinculación dominical *ob rem*. Por otro lado, las consecuencias jurídicas que produce la falta de recepción de las obras son cualitativamente distintas en uno y otro instituto, principalmente respecto a la vinculación de los terceros en las obras de urbanización. En la contratación de obra, indudablemente, no se va a producir una traslación dominical a los usuarios, que simplemente la utilizan de modo directo o indirecto, sirviendo a sus intereses una vez finalizadas las obras objeto del contrato, sin perjuicio de una imputación económica de los gastos.

En cuanto a la cesión de obras de urbanización el artículo 88 de la Ley del Suelo de 1976 y en semejantes términos el artículo 22 de la Ley del Suelo de 1992 (salvo cambios de redacción) establece la *subrogación de propietarios* en los derechos y deberes contraídos con la Administración urbanística que se produzcan a lo largo del proceso de urbanización y edificación. Así, los adquirentes de las parcelas o construcciones, junto con el derecho, asumen las obligaciones contraídas por anteriores propietarios, incluidos los urbanizadores, aunque su cumplimiento no se hubiera satisfecho en plenitud. Por ello, los propietarios padecen, en ocasiones, desagradables sorpresas, no paliadas por el deber de información de la situación urbanística de la finca (23). Ante esta realidad, la doctrina y la juris-

---

(23) La información deficiente ha producido una larga serie de problemas, en todos los órdenes jurídicos. Así, el artículo 45 TRRS, aparte de regular la publicidad haciendo incluir obligatoriamente la fecha de aprobación del planeamiento, establece que en las enajenaciones de terrenos de urbanizaciones de iniciativa particular, deberá constar la fecha de aprobación del planeamiento correspondiente, las cláusulas que se refieran a la disposición de las parcelas y los compromisos con los adquirentes. Si se llegasen a transmitir los terrenos todavía en proceso de urbanización tendrán que hacerse constar los compromisos pendientes de cumplimiento que el propietario asumió, pudiendo el adquirente en caso contrario rescindir el contrato en el plazo de un año a contar desde la fecha de otorgamiento, aparte de exigir la indemnización por daños y perjuicios que le hubiera causado. Se establece la posibilidad de creación en los Ayuntamientos de una cédula urbanística que recoja las circunstancias de las fincas sitas en cada término municipal.

prudencia acogen el criterio de limitar las condiciones de la subrogación en el caso de urbanización deficiente, por el incumplimiento de compromisos urbanísticos de los promotores, atendiendo a la situación de indefensión que pueden sufrir los nuevos dueños (24).

Por poner un ejemplo reciente, la STS de 3 de mayo de 1994 (RA 3592), examina el caso que lleva a un Ayuntamiento a reclamar al promotor de una urbanización, sita en su término municipal, a que presentase un proyecto de terminación de las obras que no hubiera ejecutado. El promotor obtuvo una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña favorable a sus pretensiones. Este Tribunal manifestaba que dada la actual situación de enajenación de la mayoría de la fincas, debería surtir efecto la subrogación de deberes que explícitamente se acoge en el artículo 88 de la LS de 1976, compartiéndose con los actuales propietarios la materialización del deber de conservación que se le reclamaba.

Por el contrario, el Tribunal Supremo, en una interpretación a mi juicio más correcta, resuelve que los promotores tienen el deber de finalizar las obras, aunque la mayoría de las parcelas pertenezcan ya a los nuevos propietarios. No pueden, pues, ampararse en este hecho para eximirse de los compromisos urbanísticos que hubieran adquirido con la Administración correspondiente, puesto que la *subrogación* está concebida en beneficio de la propia Administración, y *no como excepción* para ser alegada intentando *desviar las obligaciones* que en materia de urbanización o edificación se hubieran contraído (25).

---

Aparte de estas previsiones la Ley 26/1984, de 19 de julio, de Consumidores y Usuarios, y el Real Decreto 515/1989, 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa de viviendas («BOE», núm. 117, de 17 de mayo), obliga a empresarios y profesionales a tener a disposición del público y las autoridades competentes información sobre instrucciones de uso y conservación de tipo especial. Esta normativa se complementa con la información que dispensa el Registro de la Propiedad, ya que los contenidos de los asientos registrales de las fincas deberán ampliarse con la copia de las certificaciones acreditativas de los deberes urbanísticos en nota marginal según establece el artículo 43.3 TRRS.

Además, las garantías registrales se han visto ampliadas con la aprobación del Real Decreto 2537/1994, de 29 de diciembre, por el que se modifican determinados artículos de los Reglamentos Notarial e Hipotecario sobre colaboración entre las Notarías y Registros de la Propiedad para la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario («BOE», núm. 20, 24 enero 1995), deroga un Real Decreto 1558/1992, referente a la misma materia, y la Orden del Ministerio de Justicia 1558/1992, de 18 de diciembre. Vid. Luis M.<sup>a</sup> CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA, *La seguridad del consumidor en la adquisición de inmuebles*, Madrid, Civitas, 1990 págs. 163 y ss.

(24) Coincido plenamente con la tesis mantenida por Jesús GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, Montecorvo, Madrid, 1987, págs. 276 y ss. A los nuevos propietarios que adquieren su dominio no se les puede imputar los compromisos de ejecución del planeamiento que asumieron otros.

(25) La STS de 9 de octubre de 1990 (RA 8121) resuelve exactamente en el mismo sentido el recurso de un promotor de Plan Parcial de iniciativa particular, al que se le requiere por el Ayuntamiento de Jávea para subsanar importantes deficiencias en la urbanización, expuestas en la sentencia. A juicio de esta Administración, «no se ha cumplido el trazado de viales; ni existe encintado de aceras, ni bordillos; el firme de la calzada está deteriorado; no existe red de alcantarillado, ni alumbrado público, ni zonas de aparcamiento; ni se han urbanizado zonas verdes, ni se ha ejecutado un vial en fondo de saco». El Tribunal Supremo determina que sí existe una imposibilidad de subrogación en tales casos.

Aparte de la existencia de otras diferencias de procedimiento respecto a la relación jurídica con la Administración, hay que insistir sobre la idea, como ya hemos dicho en el epígrafe anterior, que el contrato de obras es un negocio fijo o de resultado, y en consecuencia debe ajustarse a las bases contractuales. En esta medida, también aquellos responsables de garantizar la ejecución de la urbanización están obligados al cumplimiento de las determinaciones incluidas en los Planes, y más en concreto en el Plan Parcial, aparte del Proyecto de urbanización. E incluso, la ejecución de obras de urbanización mediante la gestión concesional, no es ajena al ámbito sectorial propio de la Administración urbanística, puesto que la utilización del sistema de expropiación para materializar este propósito está previsto en dicha legislación. A mayor abundamiento, el artículo 212.g) RGU previene para los concesionarios la limitación de las actuaciones a unos concretos plazos de entrega de las obras que deberán establecerse en las bases de los concursos, y somete las demás circunstancias no previstas a la legislación general de contratos del Estado de forma supletoria —212 n) RGU—.

Por ello, considero de especial importancia resaltar de nuevo la analogía que la STS de 28 de enero de 1992 (RA 754), y la STS de 29 de noviembre de 1993 (RA 8796) establecen respecto a las recepciones tácitas, que la jurisprudencia sobre contratos de obras viene admitiendo con unanimidad y especialmente fundamentada en las STS de 3 de mayo de 1985 (RA 2888) y de 26 de abril de 1985 (RA 2238), debiéndose aplicar en la medida de lo posible las formas de control, de recepción, período de garantía y devolución de la fianza, si la legislación urbanística carece de la regulación oportuna en aras del principio de seguridad jurídica. Así, pues, y en cuanto al tema que nos atañe, la reiterada jurisprudencia contenciosa en materia de cesión de obras de urbanización ligada a la tendencia formalista de las actas de recepción, se ha visto cuestionada en especial por la STS de 28 de enero de 1992, nueva línea, que debe ser consolidada y reforzada, cuando sea aplicable a los objetos litigiosos.

Resulta, pues, oportuno que se valoren hechos concluyentes, como la utilización de las obras al fin destinado, e incluso, cuando se hayan producido cesiones parciales se debe valorar jurídicamente el número de ellas que han sido cedidas y sobre todo la prestación de un satisfactorio nivel de funcionamiento. No es sensato permitir que como consecuencia de las decisiones jurisprudenciales las obras se puedan seguir manteniendo al margen de la legalidad, no recibiendo por la entidad urbanística y limitando,

---

Además, extiende la protección a los adquirentes por la vía del artículo 62.3 LS de la anterior Ley. No existiendo, a su juicio, constancia de que se hubiera informado correctamente de la situación jurídica en la que se encontraban los terrenos, máxime cuando la transmisión se había realizado, según el propio demandante (promotor), en contrato privado. Sin que pueda considerarse cumplido el deber de información a los compradores de las parcelas por la mera observancia de las condiciones de publicidad, previstas en el artículo 167 Reglamento de Planeamiento, que obliga a hacer constar la fecha de la aprobación definitiva del Plan Parcial. Otras resoluciones en el mismo sentido son: STS de 16 de diciembre de 1980 (RA 5007) y STS de 3 de mayo de 1994 (RA 3591).

por tanto, la correcta consecución del interés público. Máxime cuando, en muchos casos, son situaciones arrastradas en el ámbito urbanístico, con base en fórmulas de ejecución privada del planeamiento al amparo de la Ley del Suelo de 1956. Después del transcurso de varias décadas desde el comienzo de la urbanización resulta tarea ardua y de difícil justificación demostrar si adolecían o no de defectos de construcción inicial.

Todo lo anterior no enturbia, en absoluto, el deber que los agentes urbanizadores asumen; por tanto, han de cumplir fielmente todos los compromisos indicados en los planes. La Administración debe, si llega el caso, utilizar los poderes coercitivos de los que goza —en concreto, la capacidad ejecutiva— para hacer cumplir los deberes impuestos por la legislación urbanística. Poderes de ejecución forzosa que, obviamente, no han de ser ejercidos con lesión de legítimos derechos de los ciudadanos, pero que han de ser aplicados cuando la omisión o acción de los sujetos que tienen contraídos deberes con la Administración se incumplen de forma persistente.

Atendiendo a la jurisprudencia ya analizada, se debe resaltar que algunas deficiencias de construcción podrán ser paliadas con la aplicación de las garantías prestadas, sin perjuicio de las responsabilidades en las que se pueda incurrir, evitando de este modo retardar tanto que se haga imposible el funcionamiento normal de la urbanización.

#### V. REFLEXIÓN SOBRE EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DEL SUELO DE 1992. SU APLICACIÓN A LA RECEPCIÓN TÁCITA DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN

En la actual Ley del Suelo (26), la cesión de obras se configura como uno de los deberes que se imponen a los urbanizadores (junto con el de equidistribución y urbanización, para alcanzar el derecho al aprovechamiento urbanístico, según establece el art. 26 TRRS) debiendo acreditar su cumplimiento por el que lo pretenda. Para obtener este aprovechamiento en las actuaciones sistemáticas, el deber de cesión (junto a los otros deberes) se perfecciona, previa proposición de los urbanizadores, con la emisión por parte de la Administración urbanística de una certificación administrativa que garantiza el cumplimiento del deber de urbanizar, permitiéndoles de este modo el tránsito a la adquisición de las facultades urbanísticas siguientes (art. 28 TRRS). Si la Administración no resolviera en el plazo de tres meses, es suficiente con el ofrecimiento formal de las obras (27). Pero el punto 4.º del mismo artículo 28 establece que este ofre-

---

(26) El Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la Tabla de Vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, y de Reparcelaciones, en ejecución de la Disposición Final única del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, deja vigentes todos los artículos del RGU y RP citados en el epígrafe II. Por lo tanto, son de plena aplicación, presentando actualmente las mismas dificultades y carencias analizadas anteriormente.

(27) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ *Comentarios a la Ley del Suelo*, vol. I, Civitas, Madrid,

cimiento, no producirá más efecto que permitir el acceso al aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación (28). Por tanto, parece que los efectos positivos producto de la inacción administrativa van a estar ceñidos únicamente a la adquisición del aprovechamiento urbanístico, pero no libera a los urbanizadores de todos los deberes y cargas que comporta la actividad que han asumido (29).

Es una solución, a mi juicio, reprochable desde los principios de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad administrativa, los cuales impiden la obtención de beneficio por una actitud negligente en perjuicio de terceros, o mejor, del interés común, tal y como se ha repetido en diversas instancias. Y cuando menos, reniega del principio constitucionalmente consagrado en el artículo 103 de la Constitución que somete a criterios de eficacia la actividad administrativa.

Hay que propugnar, pues, los plenos efectos del acto tácito de cesión de las obras a la entidad urbanística que corresponda (que normalmente son los Ayuntamientos), cuando se cumpla con las condiciones antes citadas, porque se ha de impedir a toda costa que la recepción y el correcto funcionamiento de estas urbanizaciones se convierta en el mito de Sísifo para sus gestores. En definitiva, el artículo 28.4 no debe ser interpretado de modo tal que impida la plena eficacia de los actos presuntos, y por tanto, si la actitud silente e inactiva de la Administración perjudica derechos o intereses de terceros (tales como la finalización de un proceso tan largo y dificultoso como, en muchos casos, supone la ejecución del planeamiento) los tribunales deben considerar si existen elementos convincentes para estimar la recepción de las obras, siempre en la medida de lo expuesto y nunca para tolerar desmanes.

A pesar de lo anterior, de acuerdo a los apartados 3.º y 4.º del artículo 28, en la medida que son preceptos de aplicación supletoria para las Comunidades Autónomas, éstas pueden aprobar una legislación más adecuada. De este modo, la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística, establece en el artículo 79.2.º que las obras de urbanización se entenderán recibidas provisionalmente a los tres meses de su ofrecimiento formal al Ayuntamiento sin respuesta expresa, y a los nueve meses de forma definitiva si persiste la omisión, tras-

---

1993, pág. 265) sostiene que se entenderá otorgada la acreditación del cumplimiento por el transcurso de tres meses sin resolución expresa, siendo a su juicio bastante la simple solicitud, puesto que los documentos obrarán en poder de la Administración que ha de resolver. Vid. también del mismo autor, *Manual de Práctica Forense Administrativa*, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 1993, págs. 132-133; *Incidencia de la nueva Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística*, «RAP», núm. 132, septiembre-diciembre 1993, págs. 22-23.

(28) Por cierto, no puede decirse que el Texto Refundido haya incurrido en un exceso en el mandato de refundición. Se ajusta plenamente a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

(29) Manuel DELGADO-IRIBARREN y Angel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, Comares, Granada, 1990, págs. 84-86, y Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *ibidem*.

adándose los gastos de conservación al Ayuntamiento, salvo la «reparación por vicios», y sin perjuicio de las acciones civiles y el saneamiento por defectos ocultos que puedan corresponder. Solución ciertamente más adecuada desde todos los puntos de vista que la adoptada por el legislador estatal.