



Jutjat Contenciós Administratiu 3 Girona (UPSD Cont. Administrativa 3)  
Plaça de Josep Maria Lidón Corbí, 1  
17001 Girona

A-21  
20395185

		Registre d'entrada	
Ajuntament	de Girona	Núm :	2021056104
Dia i hora	: 02/07/2021		11:31
Registre	: 19-15	0 INTERN	mrr
Area de destí	: SERVEIS JURÍDICS DE REGIM INTERIOR		

## SENTENCIA N° 153/21

En Girona a veinticinco de junio de 2021.

Vistos por D. José Vicente Mediavilla Cabo, Magistrado Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Girona los autos del Procedimiento Ordinario 99/2019-B, en el que interviene como demandante, la Sra. [redacted], representada y defendida por el letrado Sr. Xavier Hors Presas y, como demandada el Ayuntamiento de Girona, representado y defendido por el letrado de sus Servicios Jurídicos, Sr. Vicenç Estanyol Bardera, dicto la presente resolución con base en los siguientes:

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de la Sra. [redacted], se presentó recurso contencioso-administrativo contra la inactividad del Ayuntamiento de Girona tras la reclamación presentada en fecha 23 de octubre de 2018, respecto del incumplimiento de su obligación de urbanizar a su cargo las 22 parcelas adjudicadas en virtud de lo establecido en el apartado seis del convenio urbanístico de fecha 27.07.1989 suscrito entre el Ayuntamiento de Girona y Dña. [redacted].

**SEGUNDO.-** Admitido a trámite el recurso se requirió a la Administración demandada la remisión del expediente

Evacuado este trámite y efectuados los emplazamientos exigidos en la ley, se dio traslado a actora para que formulara demanda tras lo cual, se dio traslado a la demandada y codemandada que presentaron sus contestaciones en tiempo y forma.

Fijada la cuantía del pleito en indeterminada y resueltas las cuestiones procesales planteadas se acordó recibir el pleito a prueba, admitiéndose prueba documental y pericial.

**TERCERO.-** Finalizado el periodo de prueba, se presentaron conclusiones por las partes, tras lo cual el pleito quedó visto para sentencia.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En primer lugar, se ha de concretar cuál es el objeto del presente proceso y las pretensiones de las partes al respecto. El objeto del recurso viene constituido por la supuesta inactividad del Ayuntamiento de Girona tras la reclamación presentada en fecha 23 de





octubre de 2018, respecto del incumplimiento de su obligación de urbanizar a su cargo las 22 parcelas adjudicadas en virtud de lo establecido en el apartado seis del convenio urbanístico de fecha 27.07.1989 suscrito entre el Ayuntamiento de Girona y Dña.

a.

La parte actora articula en su escrito de demanda una doble pretensión: la pretensión de que se condene a la Administración a finalizar la urbanización de las parcelas propiedad de la recurrente en la parte residencial del Sector Universidad Politécnica de conformidad con lo dispuesto en el apartado seis del Convenio urbanístico suscrito en fecha 27 de julio de 1989, y la pretensión de ser indemnizada en virtud de lo dispuesto en los apartados ocho y doce del convenio.

La parte demandada considera ajustada a Derecho la actuación llevada a cabo por la Administración considerando que no existe un supuesto de inactividad.

La cuantía de pleito se fija en indeterminada.

**SEGUNDO.-** En el expediente administrativo consta, en lo que es objeto de interés en el presente pleito, que con fecha 27.07.1989 la recurrente junto a su hermana y su madre, suscribieron un convenio urbanístico con el Ayuntamiento de Girona en cuya virtud, cedían al citado Ayuntamiento 69.990 m2 de suelo para su destino a equipamiento docente, deportivo, viales, aparcamientos y zona verde, así como una parcela calificada de zona 14d de 2.860 m2. A cambio, aceptaban como reparcelación voluntaria que les fuesen adjudicadas en pro indiviso 22 parcelas ubicadas dentro de la zona 14 del ámbito del Plan Parcial Sector Universidad Politécnica, sumando una superficie de 20.000 m2. Igualmente, el Ayuntamiento en calidad de promotor del Plan Parcial se comprometía a abonar los gastos de urbanización que correspondían a las 22 parcelas, fijándose como plazo máximo de finalización de las obras de urbanización el de cuatro años, tal y como establece la cláusula seis del convenio. Del mismo modo, de conformidad con la cláusula séptima el Ayuntamiento de Girona se compromete a hacerse cargo del pago del IBI de las referidas 22 parcelas, en tanto el Ayuntamiento no haya completado en su totalidad su obligación de urbanizar las mismas.

En fecha 15.11.1996 se formaliza un documento anexo en el que, como consecuencia del incumplimiento por parte del Ayuntamiento de sus obligaciones convencionales, se actualiza el término de cuatro años establecido en el cláusula seis del convenio para la finalización de las obras de urbanización que pasan a ser de doce meses a partir de la fecha del documento de actualización, actualizándose en la cláusula quinta la previsión de indemnización económica fijada en el apartado veinte del originario convenio urbanístico.

Con fecha 23.10.2018 la Sra. \_\_\_\_\_ presentó escrito ante el Ayuntamiento de Girona mediante el que formulaba reclamación previa ante el Ayuntamiento de Girona exigiendo el cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio, dado que parte de las 22 parcelas adjudicadas seguían sin estar urbanizadas, reservándose el derecho a ser indemnizada de conformidad con lo dispuesto en el convenio.

Ante la inactividad del Ayuntamiento, y transcurrido el plazo de tres meses interpuso el presente recurso contencioso-administrativo.

**TERCERO.-** El artículo 25.2 LRJCA dispone que también es admisible el recurso contra la





inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.

Por su parte, el artículo 29 LRJCA establece:

*“Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración”.*

Por tanto, el artículo 29 exige imperativamente el ejercicio de una vía previa administrativa que debe agotarse al objeto de procurar el cumplimiento de una prestación, sobre la que no debe existir duda. En este caso, de la documentación obrante en el expediente se acredita esa vía previa, mediante la presentación del escrito con fecha 23.10.2018 en el que se identificaba con toda claridad la obligación pendiente de cumplimentar por parte del Ayuntamiento la actividad de alojamiento turístico en cuestión.

El recurso contra la inactividad descansa precisamente en la presencia de una obligación que pesa sobre la Administración, que no admite margen de apreciación, con un contenido concreto y determinado al que tiene derecho el recurrente.

Se debe tener en cuenta que el recurso por inactividad no pretende remediar cualquier incumplimiento administrativo, sino que la acción del artículo 29 está concebida para exigir prestaciones concretas, sobre cuya existencia no se debate, porque derivan de una disposición general que no precisa de actos de aplicación, o de un contrato o convenio, con el fin de obtener el cumplimiento de obligaciones o prestaciones que ya han sido previamente establecidas. En su caso, la falta de esa vía previa determina la inadmisión del recurso contencioso. El carácter singular del procedimiento de control del artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional deriva de que no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución; o cuando existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación exija un acto concreto de aplicación. No cabe en tal caso la admisión del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad material de la Administración pretendiendo que no ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general.

En definitiva, el recurso se dirige, en palabras de la Exposición de Motivos de la LRJCA, a obtener de la Administración, mediante una sentencia de condena *«una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos*





*de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el "cuando" de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad.»*

Se trata de un mecanismo dirigido, en definitiva, a la impugnación del incumplimiento de obligaciones que son directamente exigibles y cualquiera que sea la naturaleza de la prestación que constituya el objeto de ese compromiso, obligaciones de dar, hacer o no hacer.

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 1271/2020 de 8 de octubre 2020, Rec. 91/2020:

*"SEXTO.- El juicio de la Sala. La impugnación de la inactividad administrativa conforme al artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción.*

#### *A) La reclamación previa*

*Para interponer este recurso el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción exige haber presentado antes una reclamación a la Administración y que no sea atendida por ésta. Debemos observar que no se manifiesta este precepto en términos potestativos respecto de ella, ni deja espacio para excepciones a la regla, del mismo modo que tampoco lo ofrece el artículo 46.2. Y en el proceso especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales el artículo 115.1 se limita a reducir a veinte días los tres meses que el artículo 29.1 concede a la Administración para resolver dicha reclamación*

*La Confederación Estatal de Sindicatos Médicos no presentó ninguna reclamación a la Administración antes de interponer este recurso contencioso-administrativo. Ella misma lo reconoce y, además, dice que no era necesario hacerlo. De un lado, porque, para ella, no lo exige el artículo 115.1, y del otro, porque no tiene sentido requerirlo cuando hay urgencia.*

*En contra de lo que dice la demanda el artículo 115.1 no deja lugar a dudas: la reclamación es necesaria. Y en cuanto a las alegaciones de la recurrente relativas a que en otros ordenamientos no se exige, a que no cuadra con la superación del carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y a que, de convertir la reclamación previa en condición para recurrir, se consagraría la impunidad administrativa, reconociendo que, sin duda, tiene interés la regulación que del proceso contencioso-administrativo pueda haber en otros países, hay que decir que no es razón para obviar la que nos obliga. Tampoco es absurdo que, en supuestos de inactividad, antes de provocar un litigio se quiera que sea la Administración la que directamente resuelva las pretensiones de los interesados. Al fin y al cabo, se ha pensado el recurso contra la inactividad para supuestos muy claros: aquellos en que dimana directamente de una disposición general --o de un acto, contrato o convenio-- la*





*obligación concreta de efectuar una prestación definida o en los que no se ha ejecutado un acto firme. En todo caso, el legislador expresamente explicó en la exposición de motivos que eso es lo que pretendía, de manera que no hay separación entre la voluntad del legislador y la voluntad de la Ley. Y tiene sentido haberlo establecido de este modo porque el proceso ha de ser el último remedio.*

*La eventual urgencia no conduce a una solución distinta ni, debemos añadir, prescindir de la reclamación previa consagra esa impunidad que apunta la demanda. No lo hace porque, como bien dice el Abogado del Estado, mediante las medidas cautelares, incluso preprocesales, de acuerdo con el artículo 136 que, expresamente las contempla para los supuestos del artículo 29, siempre de la Ley de la Jurisdicción, se puede hacer frente a situaciones que no admitan demora.*

*B) El requisito material de la obligación incumplida.*

*Con la modalidad de recurso prevista por el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción no cabe impugnar cualquier supuesto de falta de actuación administrativa. Ese precepto lo circunscribe solamente a aquellos casos en que se den las circunstancias previstas en sus apartados. Dejando al margen el que contempla el apartado 2, se trata de saber si estamos ante una disposición general de la que nazca, sin necesidad de actos intermedios, una obligación de la Administración de efectuar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, tal como requiere el apartado 1 de ese precepto. Para ello, dado que la disposición general identificada por la demanda en la que se establecería la obligación incumplida es el artículo 12.4 del Real Decreto 463/2020, es preciso examinarlo.*

*Aunque en el fundamento primero hemos reproducido este artículo 12 en su integridad, ayudará reiterar aquí sus cuatro primeros apartados. Son éstos:*

*«Artículo 12. Medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional.*

*1. Todas las autoridades civiles sanitarias de las administraciones públicas del territorio nacional, así como los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas del Ministro de Sanidad en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.*

*2. Sin perjuicio de lo anterior, las administraciones públicas autonómicas y locales mantendrán la gestión, dentro de su ámbito de competencia, de los correspondientes servicios sanitarios, asegurando en todo momento su adecuado funcionamiento. El Ministro de Sanidad se reserva el ejercicio de cuantas facultades resulten necesarias para garantizar la cohesión y equidad en la prestación del referido servicio.*

*3. En especial, se asegurará la plena disposición de las autoridades civiles responsables del ámbito de salud pública, y de los empleados que presten servicio en el mismo.*

*4. Estas medidas también garantizarán la posibilidad de determinar la mejor distribución en el territorio de todos los medios técnicos y personales, de acuerdo con las necesidades que se*





*pongan de manifiesto en la gestión de esta crisis sanitaria.*

*(...)».*

*La inexistencia aquí de la obligación administrativa a que se refiere el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción la pone de manifiesto con absoluta claridad la misma demanda. En efecto, cuando quiere justificar la improcedencia de exigir el requerimiento previo, explica que el artículo 29.1 no contempla la obligación de la Administración de realizar una prestación, entendida en el sentido civil, de contenido concreto y determinado, a la que tenga derecho la recurrente. Y reconoce que no cabe recurso contencioso-administrativo cuando la Administración tiene margen de apreciación en el cumplimiento de un precepto. Por eso, sostiene que no tiene sentido la reclamación previa ya que no hay nada específico que pedir. Sucede que estos argumentos, escritos para defender la improcedencia de exigírsela para recurrir, hacen patente que el artículo 12.4 no sirve como presupuesto de un recurso por inactividad.*

*Los términos de este precepto dejan claro que traza unos principios, unas orientaciones o estándares, como dice el Abogado del Estado, pero no define una prestación concreta. Deja un margen a la Administración, primero, para establecer las necesidades que se vayan poniendo de manifiesto en la gestión de la crisis sanitaria. Luego para decidir cuál es esa mejor distribución en función de las necesidades. Son precisas, por tanto, actuaciones intermedias que integran un conjunto complejo y variable que deberá plasmarse en la identificación de los medios a distribuir y en su distribución misma, que el artículo 12.4 no precisa. No hay, por tanto, directamente en él la imprescindible prestación concreta a exigir a la Administración cuyo incumplimiento pueda demandarse judicialmente. Es más, el resultado al que apunta irá cambiando en función de las necesidades que vaya originando la gestión de la pandemia.*

*Por tanto, no basta con el contenido del citado precepto para integrar el presupuesto material en que descansa el recurso contra la inactividad administrativa.*

*C) La jurisprudencia de la Sala sobre el recurso contra la inactividad.*

*Las consideraciones anteriores son, por lo demás, coherentes con la interpretación que del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción ha hecho la jurisprudencia, incluida la más reciente.*

*Así, tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal han citado sentencias que siguen la interpretación que consideramos procedente. Son las siguientes: de 16 de septiembre de 2013 (casación n.º 3088/2012); 12 de diciembre de 2011 (casación n.º 2689/2008); 18 de noviembre de 2011 (casación n.º 1920/2006); 8 de enero de 2010 (casación n.º 7097/2010); 2 de julio de 2009 (casación n.º 1477/2005); 14 de diciembre de 2007 (casación n.º 7081/2004).*

*A ellas hemos de añadir la dictada por esta Sección con el n.º 316/2019 (recurso n.º 44/2018), conforme a la cual, el cauce procesal del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción "no es idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de procedimientos antes de su resolución". Antes, la sentencia de la Sección Tercera n.º 187/2019, de 18 de febrero (casación 3509/2017), recordó que el*





artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, resume la jurisprudencia sobre el recurso contra la inactividad administrativa y sienta la siguiente doctrina:

*«la acción prevista en el artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional por inactividad administrativa, no pretende remediar cualquier incumplimiento administrativo, sino que está destinada a exigir prestaciones concretas, sobre cuya existencia no se debate, derivadas de una disposición general (siempre que no precise de actos de aplicación) o de un contrato o convenio, pretendiendo, en consecuencia, el cumplimiento de obligaciones o prestaciones que ya han sido previamente establecidas».*

*De igual modo, la sentencia n.º 111/2018, de 29 de enero (casación n.º 543/2017), deja clara la preceptividad de la reclamación previa, al igual que la sentencia de 18 de febrero de 2016 (casación n.º 2196/2014).*

*Y, recientemente, por auto de 16 de junio de 2020, confirmado en reposición por el de 20 de julio de 2020, hemos inadmitido el recurso 439/2019, justamente porque no se interpuso la reclamación administrativa previa. En esta ocasión la Asociación de Delineantes de Hacienda impugnó la inactividad de la Administración en la obligación de aprobar o adaptar el Reglamento del Cuerpo de Delineantes de Hacienda para que se adapte a las Directivas Europeas y al Real Decreto 1837/2008, a fecha de publicación de este último, 8 de noviembre de 2008. Hemos dicho entonces que:*

*«(...) de la interpretación conjunta de los expresados artículos 29.1 y 46.2 de la LJCA, cuando se impugna la inactividad administrativa debe previamente requerirse a la Administración para que cumpla la obligación que se resiste a realizar, y si en tres meses desde esa reclamación la Administración no hubiera cumplido la misma o llegado a un acuerdo con los interesados, ya quedaría expedita la vía judicial y, en consecuencia, se podría interponer, en el plazo de dos meses, el correspondiente recurso contencioso administrativo contra dicha inactividad. Lo que desde luego no puede defenderse con éxito es que pueda impugnarse una inactividad administrativa, como la que ahora se aduce, sin haber seguido la expresada vía previa legalmente establecida para que la Administración pueda cumplir la obligación que se reclama».*

*Cuanto llevamos dicho pone de manifiesto que, tal como defienden el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, no puede prosperar el recurso en tanto se dirige contra la inactividad administrativa en el sentido que la contempla el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción. Ahora bien, nuestro enjuiciamiento no puede terminar aquí porque, siendo este un proceso de protección jurisdiccional de derechos fundamentales, es preciso agotar todas las posibilidades que ofrece el recurso para establecer si se ha producido o no su vulneración”.*

Para que resulte de aplicación la vía impugnatoria ex art. 29 LRJCA se debe constatar si realmente estamos ante un negocio jurídico, en el presente supuesto convenio, del que nazca, sin necesidad de actos intermedios, una obligación de la Administración de efectuar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, tal como requiere el apartado 1 del citado precepto.

En el presente caso, no cabe duda que en virtud de lo establecido en el convenio suscrito en julio del año 1989 y en su adenda de noviembre de 1996, el Ayuntamiento, a cambio de la





cesión de terrenos efectuada por la recurrente y su familia, se obligaba de modo directo a acometer y sufragar las obras de urbanización de las 22 parcelas adjudicadas a las cedentes, junto al cumplimiento de otra serie de obligaciones como el no cobro del IBI referido a las citadas parcelas en tanto en cuanto no estuviesen totalmente urbanizadas. La citada obligación surge de modo directo e inequívoco del convenio, por lo que, en virtud de la jurisprudencia citada con anterioridad, es directamente exigible por la recurrente al Ayuntamiento de Girona, dado que su efectividad no está condicionada a la aprobación de actuaciones administrativas posteriores.

**CUARTO.-** Procede, a partir de las consideraciones anteriores, analizar si efectivamente el Ayuntamiento ha dado estricto cumplimiento a su obligación de urbanizar las 22 parcelas, o, si por el contrario, ha incumplido aquella. De la valoración en conjunto de la prueba documental y pericial, practicada en autos, se llega a la conclusión de que, efectivamente, el Ayuntamiento de Girona no ha cumplido de modo total con su obligación de urbanizar la totalidad de las parcelas. Así el perito Sr. [redacted] informó que aún quedan siete parcelas sin urbanizar de la totalidad de las adjudicadas a la recurrente, parcelas que suponen un 51,68% de la superficie total del sector, indicando en el acto de la práctica de la prueba pericial que hay viales que aún no están abiertos, faltando de concluir al menos 270 metros lineales.

Por su parte, el arquitecto municipal [redacted] a emitó informe obrante en autos y adjuntado al escrito de contestación a la demanda en el que señala que el número de parcelas pendientes de urbanización es de 6, adjuntando plano identificativo de las parcelas pendientes de urbanización, habiendo el Ayuntamiento procedido a la urbanización de 16 parcelas. En el acto de ratificación de su informe en sede judicial, indicó que respecto del ámbito identificado como A-4e en el plano adjunto a su informe, todas las parcelas están sin urbanizar, dando como resultado el total de 6 o 5 parcelas, dependiendo del posible traslado del vial de la calle [redacted]

En el ámbito identificado como A-4d tres parcelas se encuentran sin urbanizar, aclarando que están pendientes de urbanizar la calle [redacted] la parte correspondiente al vial de [redacted] os cuales no se han ejecutado por falta de consignación presupuestaria al efecto, no existiendo ninguna imposibilidad material. La falta de urbanización de los viales viene corroborado por el informe del Jefe de Urbanismo y Actividades del Ayuntamiento de Girona de 12.01.2021 en el que indica que falta por ejecutar el tramo A-C y B-F de los viales de la parte residencial del Sector Universidad Politécnica que identifica en planos adjuntos a su informe.

Por otra parte, en los informes emitidos por el Jefe de Servicio de urbanismo, obrantes en el expediente administrativo, como el dde fecha 05.06.2018, folio 173 del expediente que sirven de base para la decisión de no cobro del IBI de las parcelas, se constata que no se han finalizado las obras del proyecto de urbanización de los viales de la parte residencial del Sector Universidad Politécnica por lo que afecta a las parcelas propiedad de la Sra. [redacted]

Pues bien, acreditado de modo fehaciente el incumplimiento parcial del Ayuntamiento de su obligación de urbanizar las parcelas adjudicadas a la recurrente, tal y como se señaló con anterioridad, el art. 29 LRJCA exige como presupuesto de aplicación la existencia de una [redacted]







norma o disposición de carácter general, o un contrato o convenio, que no precisen de actos de aplicación o que no precisen de la tramitación de un procedimiento administrativo antes de su directa aplicación.

Así, entre otras, lo ha interpretado la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 316/2019 de 12 marzo 2019. Rec. 44/2018 indica al efecto:

*“El art. 29.1 de la LJCA tiene como presupuesto la existencia de una disposición general que no precise actos de aplicación y, como acabamos de ver, el art. 12.1 de la Ley 52/2007 que invoca la demanda requiere como paso previo para el otorgamiento de las subvenciones la celebración de convenios de colaboración con entidades sociales por lo cual no nos encontramos con una disposición directamente aplicable.*

*Además, hay que tener en cuenta el carácter singular del procedimiento de control de la inactividad de la Administración establecido en el art. 29 de la LJCA , el cual no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento antes de su resolución”.*

En este caso, del convenio suscrito se derivaba una obligación de urbanizar incumplida por el Ayuntamiento sin la concurrencia de justa causa que lo justifique, motivo por el cual procede condenar al Ayuntamiento de Girona a que proceda a cumplir de modo adecuado con su obligación de urbanizar de modo efectivo, las parcelas adjudicadas a la recurrente en la parte residencial del sector Universidad Politécnica, identificadas de modo claro en el informe emitido por el arquitecto municipal Sr. . . . . h, jefe del Servicio de Proyectos y Obras de 27.07.2020 y plano adjunto, aportado junto a la contestación a la demanda, debiendo finalizar las obras de urbanización a la mayor brevedad posible y, en todo caso, en el plazo máximo de un año, aprobando las consignaciones presupuestarias que sean necesarias para la ejecución de las obras, de conformidad con el proyecto de urbanización aprobado por la Junta de Gobierno Local de 18.06.2009, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 71.1.c) LRJCA.

**QUINTO.-** La parte actora articula una segunda pretensión consistente en que se reconozca como situación jurídica individualizada, de conformidad con el art. 31.2 LRJCA, el derecho a ser indemnizada en virtud de lo dispuesto en el convenio suscrito en sus cláusulas octava y decimosegunda.

Efectivamente, las citadas cláusulas establecen el régimen indemnizatorio en el supuesto de incumplimiento por parte del Ayuntamiento de sus obligaciones, régimen que se debe complementar con lo dispuesto en la cláusula cinco de la adenda al convenio suscrita con fecha 15.11.1996.

El Ayuntamiento se opone a la pretensión arguyendo que la misma se debe articular vía responsabilidad patrimonial, debiendo ejercitarse con carácter previo en vía administrativa.

El artículo 31 LRJCA dispone que el demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de





impugnación, y que también podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.

Tal y como establece la Sentencia de la sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 245/2020, de fecha 20/02/2020, la indemnización de daños y perjuicios puede constituir la pretensión principal del proceso pero también puede constituir una pretensión accesoria a la principal, en este caso, al reconocimiento de la inactividad municipal y el adecuado cumplimiento de sus obligaciones, tratándose de una pretensión subordinada, accesoria a la exigencia de cumplimiento de sus obligaciones pudiendo articularse de modo directo ante el órgano judicial contencioso-administrativo, toda vez que nos encontramos ante el único medio de restablecer plenamente la situación jurídica individualizada.

La citada sentencia establece al respecto:

#### *“TERCERO*

##### *Tipos de indemnización en el orden contencioso administrativo*

*A tenor del contenido y las diferencias conceptuales advertidas entre la sentencia dictada en el recurso contencioso administrativo y la dictada en apelación, debemos hacer una imprescindible diferenciación inicial sobre los tipos de indemnización que pueden pretenderse en nuestro orden jurisdiccional.*

*La indemnización de daños y perjuicios que se puede solicitar en un recurso contencioso-administrativo puede constituir o bien la pretensión principal y autónoma deducida en un proceso, consecuencia de los daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos ( artículo 106.2 de la CE), o bien puede constituir una pretensión accesoria a la pretensión principal de nulidad, como una medida adecuada para el pleno restablecimiento de una situación jurídica individualizada ( artículos 31.2 y 71.1.b) de la LJCA).*

*En el primer caso, nos encontramos ante el ejercicio de una pretensión independiente, es el caso de la responsabilidad patrimonial, en el que, como es natural, debe de haberse formulado previamente, ante la Administración Pública, la correspondiente reclamación. Y el recurso contencioso administrativo, debe versar, por tanto, sobre la propia concurrencia de los requisitos de la responsabilidad patrimonial, y la determinación y cuantificación de los daños y perjuicios irrogados.*

*En el segundo caso, por el contrario, estamos ante una pretensión subordinada, accesoria a la nulidad del acto administrativo impugnado. Por ello, esta pretensión de indemnización de daños y perjuicios puede hacerse directamente ante el órgano judicial contencioso-administrativo, toda vez que nos encontramos ante el único medio de restablecer plenamente la situación jurídica que el acto administrativo que se anula, había vulnerado, incluso puede solicitarse en el momento procesal de vista o conclusiones, según permite el*





artículo 65.3 de la LJCA.

*En este sentido venimos declarando, por todas Sentencia de 22 de septiembre de 2003 (recurso de casación nº 8039/1999) que « la solicitud de indemnización de los daños y perjuicios constituye una pretensión singularizada en la LJCA por un régimen especial, conforme al cual puede interesarse, desde el principio, en vía administrativa, o puede también acumularse en la vía jurisdiccional tanto a una pretensión de anulación de un acto administrativo como a una pretensión de cese de una actuación administrativa material constitutiva de vía de hecho. Y ello no sólo en la demanda, como medida adecuada para el restablecimiento de una situación jurídica individualizada, conforme a los artículos 41, 42 y 44 de la Ley de la Jurisdicción de 1956 ( arts. 31.2 y 34 LJCA de 1998 ), sino incluso incorporando la petición en el momento de la vista o de las conclusiones, según el artículo 79.3 LJ de 1956 ( art. 65.3 LJCA de 1998 ). Posibilidad esta que responde a la concepción que tiene la Ley de la petición de indemnización de daños y perjuicios como una petición adicional de la pretensión de anulación del acto o de cese de la actuación constitutiva de vía de hecho, siempre claro está que los daños consten probados en autos».*

*En definitiva, la solicitud de indemnización puede constituir una pretensión autónoma e independiente, que es consecuencia de los daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos ( artículos 106.2 de la CE, 139 y siguientes de la Ley 30/1992, y 32 y siguientes de la Ley 40/2015). Pero también puede ser una pretensión subordinada, de carácter accesorio a la anulación del acto administrativo impugnado, cuando la indemnización de los daños y perjuicios suponga la única medida para lograr el pleno restablecimiento de la situación jurídica perturbada por el acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico ( artículos 31.2 y 71.1.b) de la LJCA).*

#### CUARTO

*El pleno restablecimiento de la situación jurídica individualizada*

*Acorde con la diferenciación que acabamos de exponer, en el caso examinado nos encontramos ante el ejercicio de una pretensión de carácter accesorio a la pretensión principal que era la nulidad del acto administrativo que declaró caducada la concesión administrativa de uso privativo del dominio público, a través de la cual se restablece la situación jurídica individualizada que se vio truncada cuando se declara la caducidad de la concesión por un acto administrativo dictado cuando el procedimiento administrativo ya había caducado. De modo que la declaración de la caducidad de la concesión administrativa, al margen de la cuestión de fondo debatida sobre si se habían incumplido las obligaciones derivadas de la concesión, se acuerda indebidamente al dictarse, insistimos, en un procedimiento caducado, por lo que debe anularse. Y no estamos, en consecuencia, ante un supuesto de responsabilidad patrimonial que hubiera necesitado seguir la correspondiente vía administrativa previa, presentando antes una reclamación de indemnización ante la Administración.*

*La indemnización debe tomar en consideración, por tanto, los daños derivados de la caducidad del procedimiento, al incurrir en nulidad por dictarse el acto administrativo anulado cuando había caducado el procedimiento. No se trata de determinar los perjuicios*





*derivados de la caducidad de la concesión, sino en los derivados de la caducidad del procedimiento en el que se dictó el acto de caducidad de la concesión. De manera que la reparación de los daños y perjuicios ocasionados debe referenciarse a la actuación administrativa que se concreta, y que deriva, en la anulación por la caducidad del procedimiento administrativo, sin atender a la caducidad de la concesión administrativa, cuya legalidad no ha sido examinada.*

*Lo cierto es que la mercantil ahora recurrente ha sido privada indebidamente de la concesión administrativa, y de la posición que ostentaba al respecto. Y ha sido situada en tal posición en virtud de un acto administrativo que adolecía de un vicio de invalidez, pues se había dictado, como venimos insistiendo, en un procedimiento administrativo ya caducado. El restablecimiento de la situación jurídica individualizada demanda, en consecuencia, que deba repararse el perjuicio derivado de tal actuación administrativa, mediante la correspondiente indemnización que tenga en cuenta lo dejado de percibir durante el periodo en que ha sido privado de la concesión, restando el canon que se ha dejado de abonar, con los intereses.*

#### **QUINTO**

*Los precedentes de esta Sala Tercera*

*Esta Sala viene señalando que procede indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, en aquellos casos en los que se ha anulado el acto administrativo impugnado, por haberse dictado en un procedimiento administrativo caducado. Nos referimos, por todas, a las Sentencias de 3 de diciembre de 2010 (recurso contencioso-administrativo nº 541/2009), 1 de octubre de 2012 (recurso contencioso-administrativo nº 345/2010), en las que se acuerda la estimación del recurso contencioso administrativo, interpuesto por quien ha sido sancionado disciplinariamente, porque la sanción ha sido impuesta en un procedimiento administrativo ya caducado, y se establece una indemnización sobre, en esos casos, las retribuciones dejadas de percibir.*

*En concreto, en la segunda sentencia citada, de 1 de octubre de 2012, se declara que procede acceder al "reingreso al servicio activo, en los términos que resultan de su escrito de conclusiones, cancelación de anotaciones y comunicaciones procedentes así como los económicos consistentes en el abono de las retribuciones no percibidas y la devolución de las multas, con sus intereses" (fundamento de derecho sexto). Y en la primera sentencia citada, de 3 de diciembre de 2010, se recoge, en su parte dispositiva, que además de declarar la nulidad del acto por la caducidad del procedimiento procede el "reconocimiento de la situación jurídica individualizada del recurrente y su derecho a ser indemnizado de los daños económicos sufridos y ser restablecido en sus derechos administrativos y estatutarios".*

#### **SEXTO**

*La respuesta a la cuestión de interés casacional*

*Respecto de la cuestión de interés casacional que hemos recogido en el segundo fundamento, debemos señalar, como se colige de lo hasta ahora expuesto, que la anulación de un acto administrativo como consecuencia de la caducidad del procedimiento administrativo en el*





*que se dictó, sin haberse adentrado, por tanto, el órgano jurisdiccional en el examen del fondo del asunto, no excluye, sin más, ni por sí solo, la posibilidad de que se reconozca una situación jurídica individualizada mediante una indemnización, siempre naturalmente que se hayan producido daños derivados de esa indebida actuación administrativa.*

*De modo que aunque coincidimos con la sentencia impugnada en esta casación, en lo relativo a que nos encontramos ante el restablecimiento de una situación jurídica individualizada, y no ante un supuesto de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, no compartimos la consecuencia limitativa que establece al respecto, en atención a las razones expuestas. En definitiva, respecto de la indemnización de daños y perjuicios habrá de estarse, en los términos señalados en el fundamento de derecho cuarto de la presente sentencia, a las bases fijadas en la sentencia de 27 de marzo de 2017, para su determinación y abono en ejecución de sentencia”.*

Resultando posible el reconocimiento en sede judicial de una indemnización de daños y perjuicios de modo accesorio a la principal, constituye requisito indispensable que se acredite al menos indiciariamente que se han producido daños en la reclamante, en este caso, como consecuencia del incumplimiento por parte del Ayuntamiento de su obligación de urbanizar. Pero en el presente caso, ni en el escrito de demanda ni en el de conclusiones la parte actora ni alega ni acredita la efectividad de concurrencia de daño alguno, cuestión ésta que le incumbía en aplicación del art. 217 LEC, sin que sean suficientes las previsiones indemnizatorias del convenio que están concebidas para el supuesto de incumplimiento del Ayuntamiento de sus obligaciones convencionales, teniendo en cuenta que, en este proceso la pretensión principal que se articula por la actora consiste en que se condene al Ayuntamiento al cumplimiento total y efectivo de su obligación de urbanizar que de modo parcial se ha incumplido, es decir, a que proceda al cumplimiento total de lo pactado en el convenio.

Ante la falta de acreditación del daño o lesión materialmente sufrida por la falta de cumplimiento total de la obligación de urbanizar, procede desestimar la petición accesorio, sin perjuicio de la posibilidad de que la misma se articule en vía administrativa con base en los dispuesto en los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015 LRJSP.

**SEXTO.-** Al amparo del art. 139 LRJCA, al estimarse parcialmente el recurso no procede la imposición de costas.

## FALLO

**SE ESTIMA** parcialmente el recurso y **SE CONDENA** al Ayuntamiento de Girona a que proceda a cumplir de modo adecuado con su obligación de urbanizar de modo efectivo, las parcelas adjudicadas a la [redacted] en la parte residencial del sector Universidad Politécnica, identificadas en el informe emitido por el arquitecto municipal Sr. [redacted] jefe del Servicio de Proyectos y Obras de fecha 27.07.2020 y plano adjunto, debiendo finalizar las obras de urbanización a la mayor brevedad posible y, en todo caso, en el plazo máximo de un año, aprobando las consignaciones presupuestarias que sean





necesarias para la ejecución de las obras, de conformidad con el proyecto de urbanización aprobado por la Junta de Gobierno Local de 18.06.2009, desestimándose el resto de pretensiones sin costas.

Contra la presente Sentencia cabe interponer recurso de apelación en el plazo de los quince días siguientes al de su notificación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a presentar en este Juzgado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 85 de la Ley Jurisdiccional.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso, deberá constituirse un depósito de 50 euros, en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano judicial, abierta en el Banco SANTANDER, Cuenta expediente nº 3912 - 0000 - 93 - 0099 - 19, debiendo indicar en el campo concepto, la indicación "recurso" seguida del Código: "Contencioso-apelación". Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria el importe se remitirá a la Cuenta número: ES55 0049 3569 9200 0500 1274, indicando en el "concepto" el nº de cuenta del expediente referido (16 dígitos). Quedan exentos de su abono, en todo caso, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Autónomos dependientes, debiéndose acreditar, en su caso, la concesión de la justicia gratuita.

Así por esta mi sentencia, de la que se expedirá testimonio para su unión a los autos, lo pronuncio, mando y firmo.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado-Juez que la suscribe, estando celebrando audiencia pública en el día de la fecha; doy fe.





15 / 15

Conforme a lo dispuesto en el Reglamento (EU) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, en la Ley 3/2018 de 5 de diciembre, hago saber a las partes que sus datos personales han sido incorporados al fichero de asuntos de esta Oficina judicial, donde se conservarán con carácter confidencial y únicamente para el cumplimiento de la labor que tiene encomendada y bajo la salvaguarda y la responsabilidad de la misma y en donde serán tratados con la máxima diligencia.



