
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 1091/2003. Sentencia nº 47 (27-01-2009)

TEMA: PLANEAMIENTO.

INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y EJECUCIÓN URBANÍSTICOS: REVISIÓN DE APROBACIÓN.

Falta de legitimación del recurrente particular a instar la revisión de un Plan Urbanístico como Disposición de carácter general.

Validez de la denegación por la Administración de la solicitud de revisión de actos alegando nulidad de las mismas, sin dictamen del órgano consultivo y por carecer la petición de la más mínima base.

Existencia de temeridad en el recurrente por repetir argumentos que han sido resueltos en Sentencias firmes de los Tribunales.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Jesus-Maria Arias Juana

MAGISTRADOS

D^a Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D^a Nerea Juste Diez de Pinos

En Zaragoza, a veintisiete de enero de dos mil nueve.

En nombre de S. M. el Rey.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Primera, el recurso numero 1091 de 2003, seguido entre partes; como demandante D. C.C.I. y D. J.C.U.P., representados por la Procuradora D^a M.P.A.G. y asistido por el Letrado D. J.C.U.P., como demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por la Procuradora de los Tribunales D^a N.C.A. y asistido por el Letrado D. C.N.C., y como codemandada la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 56/2 "P.V." Zaragoza, representada por el Procurador D. M.T.C. y asistida por el Letrado D. J.L.P.L.

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 31 de julio de 2003, inadmitiendo a trámite la petición de los actores de revisión de los actos de aprobación de los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución del Sector 56/2 del P.G.M.O.1986.

Procedimiento: Ordinario

Cuantía: Indeterminada

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La actora mediante escrito presentado el 28 de octubre de 2003, dedujo el presente recurso contencioso contra la indicada resolución administrativa, e indirectamente contra las Disposiciones Generales de las que traen causa.

SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluían con el suplico de que se dictara sentencia en los términos expuestos en el suplico de su demanda -folios 124 a 132 de la misma-.

TERCERO.- La Administración demandada y codemandada en sus escritos de contestación a la demanda suplicaron que se dictara sentencia por la que se inadmita y, en su caso se desestime el recurso interpuesto, con condena en costas a la actora.

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en Autos y tras el trámite de conclusiones, evacuado por las partes, se celebró la

votación y fallo el día señalado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso jurisdiccional determinar la conformidad o no a Derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, indicado en el encabezamiento de esta Sentencia, de fecha 31 de julio de 2003, por el que se inadmite a trámite la petición de los recurrentes de revisión de los actos de aprobación de los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución del Sector 56/2 del P.G.M.O. 1986.

SEGUNDO.- La Administración demandada reitera su pretensión de que se declare la inadmisibilidad del presente recurso contencioso administrativo, al estimar que concurre la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 69.b) de la Ley Jurisdiccional, de falta de legitimación para instar la revisión de reglamentos, la del artículo 69.c) por desviación procesal entre lo impugnado y lo solicitado en la demanda, la del 69.d) de cosa juzgada en relación de las pretensiones esgrimidas en la demanda, y subsidiariamente al amparo de lo prevenido en el artículo 69.c) y e) inidoneidad parcial del objeto y extemporaneidad.

Concretado el objeto del presente recurso al acuerdo, anteriormente referido, de inadmisión a trámite de la solicitud formulada por los aquí recurrentes de que se declare la nulidad de pleno derecho de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución urbanística del Sector 56/2 del P.G.M.O. de Zaragoza de 1986 -acertadamente calificada por la Administración demandada de petición de revisión de oficio- no pueden acogerse las causas de inadmisibilidad, segunda, tercera y cuarta por cuanto la cosa juzgada precisa además de las identidades subjetivas, las objetivas, requiriéndose en este último aspecto que en ambos procesos se impugne el mismo acto administrativo y en virtud de unos mismos motivos de nulidad, y las otras causas por cuanto la Administración invocante la fundamenta en motivos que no puede sino considerarse de fondo.

Si ha de acogerse la falta de legitimación respecto a las Disposiciones Generales dado que, como se alega, la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre por la Ley 4/1999 imposibilita que los particulares promuevan o insten la revisión de Disposiciones Generales -y es incuestionable que un Plan Urbanístico tiene tal naturaleza-. Siendo especialmente clarificadora la sentencia del Tribunal Supremo que se invoca de fecha 30 de noviembre de 2001, en la que se declara que “la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha sido modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha reformado el artículo 102, relativo a la “Revisión de disposiciones y actos nulos”, en especial su apartado 2, y que ha eliminado la acción de nulidad de las disposiciones generales, a instancia de los particulares, precepto que ha sido interpretado por nuestra sentencia de 28 de septiembre de 2001 (Recurso contencioso directo número 563/2000) en el sentido de que: “Se aprecia claramente cómo en la revisión de oficio de las disposiciones generales, se ha excluido de modo tajante (por la Ley 4/1999) la solicitud del interesado que si subsiste como modo de iniciación del procedimiento para los actos administrativos, de manera que la revisión de oficio de las disposiciones generales, se concibe como una auténtica y verdadera actuación “ex officio”, respecto de la cual los particulares sólo pueden actuar por la vía del derecho de petición””. Y tras afirmar que la reforma de dicho apartado tiene carácter retroactivo, concluye el Tribunal Supremo, con cita de la sentencia de fecha 28 de septiembre de 2001, que el derecho de petición “solo obliga a la Administración Pública destinataria a acusar recibo de la recepción (art. 6.2 de la Ley 92/1960) y a comunicar al peticionario interesado la resolución que se adopte (artículo 11.3 de dicha Ley), que obviamente puede ser la de su archivo, sin que, por tanto, el peticionario tenga el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado, lo cual implica que respecto de la revisión de oficio de disposiciones generales, los particulares que ejerzan el derecho constitucional de petición, solicitando la revisión de oficio de disposiciones generales, carecen de acción para impugnar el acuerdo que adopta la Administración Pública, cualquiera que sea su significado”.

Por tanto, al igual que en el supuesto contemplado en dicha Sentencia, la solicitud de los recurrentes de que se declare la revisión de oficio de la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986 y Plan Parcial del Sector 56/2, no tiene sino la consideración de un simple derecho de petición, careciendo de acción para impugnar el acuerdo adoptado al respecto por la Administración. Los particulares solo pueden impugnar las disposiciones generales en vía judicial, ya de modo directo, ya de forma indirecta a través de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas (art. 26.1 de la LJCA).

TERCERO.- En cuanto al resto de las actuaciones cuya revisión igualmente se solicitó, hay que recordar que el citado artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al regular la revisión de disposiciones y actos nulos, establece en su apartado primero que *"las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 62.1"*.

Por otra parte, como declara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 de octubre de 2004, «la doctrina de esta Sala recogida en las Sentencias de la Sala Especial del artículo 61 de la L.O.P.J. de 7 de mayo de 1992, y también en la de 24 de octubre de 2000, 12 de noviembre y 12 de diciembre de 2001, especifican que el trámite de revisión de oficio por parte de la Administración de los actos considerados nulos de pleno derecho ha de ajustarse a un procedimiento distribuido en dos fases la apertura del expediente que ha de tramitarse con arreglo a las disposiciones del Título VI de la Ley 30/92, sin excluir la intervención del Consejo de Estado o del organismo consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, y la fase resolutoria de la pretensión de declaración de nulidad del acto, de suerte que si, ya sea de modo expreso o presunto, la Administración deniega la apertura del expediente de revisión (como en este caso ocurre) lo procedente será que se acuda a la Jurisdicción contenciosa para que ordene a la Administración que inicie el trámite correspondiente a la segunda fase y se pronuncie expresamente sobre si realmente existe la nulidad pretendida. Lo que no es posible es instar en la Jurisdicción un pronunciamiento directo sobre la nulidad del acto cuya revisión se pretende en la vía-administrativa». Añadiendo que «esta es la doctrina en general aplicable a la interposición de los recursos contra la negativa a iniciar el expediente de revisión, aunque sin negar la existencia de supuestos muy especiales (que no son los de este caso) en los que la evidencia "prima facie" de una causa de nulidad radical y absoluta pueda aconsejar en aras del principio de economía procesal, que el Tribunal se pronuncie directamente sobre la validez o nulidad del acto impugnado».

Tal doctrina jurisprudencial ya vino estableciendo que la Administración podía denegar la prosecución del trámite previsto para el ejercicio de su potestad revisora, sin someter a la consulta del Consejo de Estado u Organismo Consultivo correspondiente una petición de nulidad, cuando ésta careciera de la mas mínima base, por no existir, de manera ostensible e indubitada, motivo alguno de nulidad radical que la avalara. Doctrina que ha venido a tener su respaldo legal en la nueva redacción del apartado tercero del referido artículo 102, efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, al disponer que *"el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del art. 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales"*.

En el caso enjuiciado, instada conforme al artículo 102 de la Ley 30/92, la revisión, entre otros, de los instrumentos de gestión y ejecución urbanística del Sector 56/2 del P.G.M.O. de 1986, "habida cuenta de la existencia de hechos trascendentales puestos de manifiesto con la aprobación del P.G.O.U. 2001, que, entre otros extremos implican la nulidad de pleno derecho de las circunstancias y

determinaciones urbanísticas tenidas en cuenta por el Ayuntamiento a la hora de dictar las resoluciones cuya revisión se solicita”, la misma fue inadmitida a trámite por considerar que tal petición carecía manifiestamente de fundamento, habida cuenta que no se alude a ninguna causa de nulidad de las indicadas en el artículo 62.1 de la referida Ley 30/92, e incluso fueron desestimadas en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales; el Plan Parcial del sector 56/2 es cosa juzgada al haber recaído sentencia judicial firme. Respecto de los actos de gestión urbanística, por acuerdo plenario de 26 de abril de 1996 fue desestimada la solicitud de revisión de oficio de los actos de constitución de Junta de Compensación, Proyecto de Compensación, Estudios de Detalle y Proyecto de Urbanización del Sector 56-2 instada por D. C.U.P. en nombre propio y como mandatario verbal de D.^a M.T. y D. C.C.I., por considerar que concurrían las circunstancias del artículo 106 de la Ley 30/1992 (exp 3.107.281/1995).

Y, efectivamente, faltan los presupuestos necesarios para que conforme al artículo 102.1 pueda iniciarse el procedimiento de revisión de oficio solicitado, por no haberse alegado vicios de nulidad de los supuestos del artículo 62.1 suficiente solidez como para motivar, al menos, la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo y la remisión del expediente a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. Además los mismos actos cuya revisión se pretende han sido recurridos directa e indirectamente en ocasiones diversas en reiteración de pleitos y de argumentos “en procesos entre las mismas partes o partes vinculadas entre sí (v.g. sociedades y socios administradores) y, en todo caso, con la misma dirección letrada”-como señala la STS de 6 de mayo de 2002 dictada en recurso de casación 4356/98 interpuesto contra sentencia de esta Sala de 16 de enero de 1998 recaída en recurso contencioso administrativo 384/94 promovido por C.U. S.A. (cuyo administrador era el Sr. U.P.) contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial del sector 56/2-, que resuelven las cuestiones sobre el fondo planteadas indirectamente en el presente recurso al margen del objeto propio del mismo. Así, el recurso 378/94, promovido por el Sr. U.P. contra el acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza, de 28 de enero de 1993, por el que se aprueba el Plan Parcial del Sector 56/2, en el que recayó sentencia desestimatoria firme de esta Sala de 8 de mayo de 1997, recurso 384/94, anteriormente referido, recurso 908/95 interpuesto por D. C.M.C.I. contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 24 de abril de 1995 por el que se aprobaban diversos Estudios de Detalle y Proyectos de Compensación y Proyectos de Urbanización del Sector 56/2 en el que recayó sentencia de esta Sala de 21 de julio de 1999, y Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 2003 desestimatoria del recurso de casación 6692/1999 formulado contra la anterior; y recurso 937/95 formulado por D.^a M.T.C.I., contra las mismas resoluciones, en el que recayó Sentencia desestimatoria de esta Sala, de 25 de enero de 2000, y del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2003 desestimatoria del recurso de casación 2077/2000 interpuesto contra la misma.

De lo razonado se deduce que la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio formulada por los interesados fue correcta y motivadamente adecuada a la normativa de aplicación y la jurisprudencia que la interpreta, y no siendo atendible cualquier otra pretensión ajena a lo que constituye el objeto del recurso, procede su desestimación.

CUARTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional es de apreciar temeridad por la parte actora al interponer el presente recurso y mantenerlo hasta el final, con base en su mayor parte a los fundamentos que se han esgrimido en los anteriores recursos a que se ha hecho referencia, desconociendo los pronunciamientos de esta Sala y del Tribunal Supremo recaídos al respecto en las impugnaciones directas e indirectas que ha formulado contra las disposiciones generales y resoluciones cuya revisión ha pretendido por vía del artículo 102 de la Ley 30/92, y sin invocar ningún motivo de nulidad específico en que pudiera incurrir el acto directamente impugnado.

En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente:

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 1091 del año 2003, interpuesto por D. C.C.I. y D. J.C.U.P., contra la resolución referida en el encabezamiento de esta Sentencia.

SEGUNDO.- Imponer las costas del presente recurso a los recurrentes.

Así por esta Sentencia, de la que se llevará testimonio a los Autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.