

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 500/2005. Sentencia nº 792 (03-11-2010)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN PARCIAL. TEXTO REFUNDIDO. SECTOR 89/3. ARCOSUR.

Abuso de derecho recurrente. Inexistencia. Denegación ampliación expediente. Procedencia al no formar los documentos parte del expediente. Fijación acto recurrido en escrito de interposición. Improcedencia de que la demanda contenga impugnación de actos o disposiciones no mencionadas en anterior escrito. Improcedencia de impugnación indirecta de planes cuando lo pretendido es una impugnación directa de los mismos. Acuerdo directamente impugnado. Falta de motivo alguno impugnatorio en vía jurisprudencial.

**Fallo:** Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jesús-María Arias Juana

**MAGISTRADOS**

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

Zaragoza, a tres de noviembre de dos mil diez.

En nombre de S. M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, Sección Primera, el recurso número 500 de 2005 seguido entre partes; como demandante D. J., quien en su condición de Letrado asume su propia defensa, representado por la Procurador D<sup>a</sup> M.; como demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por el Procurador D<sup>a</sup> N. y asistido por el Letrado D. C. y como codemandadas la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 89/03 -ARCOSUR-, representada por el Procurador D. I. y asistido por el Letrado D. M.; y la DIPUTACION GENERAL DE ARAGON, representada y asistida por Letrado de su Servicio Jurídico.

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 28 de julio de 2005, mostrando conformidad al Texto Refundido del Plan Parcial de Sector 89/3 (Arcosur).

**Procedimiento:** Ordinario.

**Cuantía:** Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La parte actora mediante escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 28 de noviembre de 2005, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo citado en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO.-** Previa la admisión a trámite del recurso y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar los recurrentes los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia en los términos expuestos en el suplico de su demanda -folios 21 a 23 de la misma-.

**TERCERO.-** La Administración demandada y codemandadas en sus escritos de contestación a la demanda, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimaron aplicables, 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, se celebró la votación y fallo el día señalado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna directamente en el presente proceso por la parte actora el referido Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 28 de julio de 2005 mostrando conformidad al Texto Refundido del Plan Parcial del Sector 89/3 (Arcosur) tramitado a instancia de la sociedad Civil Gestora del mismo; e indirectamente las disposiciones generales que en su caso amparan la actuación directamente recurrida que concreta en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001, y Texto Refundido.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo ha de señalarse que no puede prosperar lo pretendido por la Administración demandada en su inicial consideración, de que debiera ser rechazado el recurso presentado, desde el punto de vista de las formas, por la ya conocida decantada utilización fraudulenta del proceso por parte de la actora, pues -siguiendo lo que hemos venido sosteniendo en recursos análogos, a los que seguidamente se hará referencia no cabe tampoco deducir en el presente caso de lo actuado que -como exigen las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980 y 2 de noviembre de 1989, entre otras, para que pueda apreciarse abuso de derecho en su ejercicio- el actor haya ejercitado tal acción buscando exclusivamente el daño de un tercero y no el beneficio propio o de la colectividad no pudiendo llegarse a tal conclusión por el mero hecho de haberse interpuesto, por “C.,S.A.” por el socio y administrador Sr. U. -hoy actor- y por familiares del mismo, esposa y cuñado, otros recursos contra acuerdos municipales aprobatorios de Planes e instrumentos urbanísticos.

Y, por otra parte, respecto al hecho previo de la demanda sobre la denegación en su día acordada por esta Sección de la ampliación del expediente administrativo interesada por aquel, los documentos interesados no forman parte estrictamente del expediente origen del acuerdo aquí impugnado y, en cualquier caso, le resultaban suficientemente conocidos a la actora sin que se le haya producido ninguna merma a sus posibilidades de argumentación como lo evidencia el contenido de su escrito de demanda, ni tampoco la denegación de la prueba propuesta por no ser pertinente o útil en relación con el objeto del recurso.

**TERCERO.-** Hay que comenzar recordando que -como ya se ha dicho en otras ocasiones por esta Sala- la identificación, en el escrito de interposición del recurso, del acto o disposición recurrida no es un requisito carente de contenido material, al contrario tiene un valor fundamental en cuanto que delimita el objeto material de impugnación de forma que condiciona el contenido de todo el proceso hasta el punto de que no cabrá pretender la anulación de acto o disposición diversa a la identificada en el referido escrito; si bien -como también se ha precisado- debe negarse que en el supuesto de impugnación indirecta de un reglamento sea necesaria la cita en el suplico del escrito de interposición del recurso de la norma que se reputa ilegal. En tal sentido es de citar, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2004, en la que se declara que la acción contencioso administrativa aparece desdoblada «en un acto de interposición, limitado a la indicación del acto que se recurre; y la demanda, en la que han de formularse los fundamentos fácticos y jurídicos de dicha impugnación. Se trata, pues, de un acto complejo, escindido en dos trámites por la razón práctica de tener a la vista el expediente para formular la demanda, pero con identidad objetiva y subjetiva, por lo que debe darse entre ambos una estrecha correlación, consistente en que la demanda no puede referir la impugnación a actos o disposiciones no mencionadas en el escrito de interposición. Por consiguiente, la fijación del acto objeto del recurso se hace en el escrito de interposición y ninguna norma procesal permite cambiar el objeto del proceso en la demanda; así vino considerándolo una reiterada doctrina jurisprudencial -sentencias, entre otras, de 16 de febrero de 1976, 4 de octubre de 1979, 4 de febrero de 1983, 16 de octubre de 1984, 2 de octubre de 1990, 6 de febrero de 1991-, expresiva de que queda fuera del proceso toda consideración sobre el acto que no fue impugnado en el

escrito de interposición, lo que obliga sólo a tener en cuenta la pretensión del escrito inicial o interposición del recurso, so pena de incurrir en desviación procesal». En el presente recurso únicamente se interpuso, tal y como quedó especificado en el escrito inicial, recurso contencioso administrativo “directamente... contra el Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Zaragoza, de fecha 28 de julio de 2005, e indirectamente contra las disposiciones que en su caso amparan la actuación directamente recurrida”. Por tanto, el objeto del presente recurso queda limitado a tal Acuerdo que fue el recurrido, no el acuerdo de aprobación del Plan Parcial del Sector 89/3 (Arcosur), de 28 de diciembre de 2004, que no fue recurrido directamente y aunque lo hubiera sido sería extemporáneo al no haber sido recurrido en plazo.

Por otra parte, hay que recordar, una vez más, dada la impugnación indirecta que como se ha indicado, efectúa el recurrente en su demanda, cual es el ámbito de la impugnación indirecta de las Disposiciones Generales. Como viene sosteniendo reiteradamente esta Sala -pudiendo citarse al respecto, entre otras, la sentencia número 231/1998, de 22 de mayo (Sección 2) que cita la número 561/1997, de 28 de julio, y más recientemente la número 639/2005, de 31 de mayo (Sección 4), en recursos interpuestos por D. J., por su esposa y cuñado, por C., S.A., de la que aquel es socio y administrador, y por una Administración Pública en la que trabaja y a instancia del mismo, «la posibilidad de impugnar directamente un reglamento -que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes- no empece en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de impugnación del acto que aplica el reglamento y así se dispuso expresamente en el artículo 39 de la Ley Jurisdiccional y ahora en el artículo 26 de la Ley de 1998 -en otro caso la inadmisión en nuestro derecho de aquella impugnación indirecta hubiera supuesto no como pretendía y señala la exposición de motivos situarse a la altura de “los ordenamientos jurídicos más avanzados”, sino un retroceso en la protección de los derechos de los particulares, pues muy frecuentemente los mismos no tienen conocimiento de la existencia de la norma ilegal sino cuando sufren sus consecuencias como consecuencia de un acto de aplicación de la misma-.

No obstante, debe afirmarse que la posibilidad de formular una impugnación indirecta de una norma como consecuencia de un acto de aplicación, no puede estimarse abra sin límites la impugnación de la disposición normativa, de forma que se constituya en una verdadera impugnación directa de la norma, desligada del acto de aplicación de la misma.

Así debe señalarse que para que pueda plantearse y prosperar un recurso indirecto contra una disposición de carácter general es preciso que exista una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior, de forma que la disposición tachada de ilegal, debe de tener su reflejo en el acto individual de aplicación, no siendo posible, en cambio, que a través del recurso indirecto, se ataquen aspectos que no tienen relación directa e inmediata con la norma o acto de aplicación directamente impugnados, pretendiendo obtener una declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico desligada del acto de aplicación ya que el planteamiento teórico del ámbito del recurso indirecto contra las disposiciones de carácter general no es completo -entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977 (Ar. 2236)-.

Con el supuesto de la impugnación indirecta sucede algo parecido, mutatis mutandis a lo que constituye el fundamento del planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, a través de las cuales se permite, con motivo del enjuiciamiento de un acto o disposición normativa de aplicación, plantear -eso sí, ante el Tribunal Constitucional- la constitucionalidad de una disposición con fuerza de ley, siempre y sólo cuando la misma sea aplicable al caso enjuiciado y de la misma dependa el fallo, pues en otro caso la misma no sería admisible. En el mismo sentido y conforme hasta aquí se ha expuesto ha de estimarse que la impugnación indirecta de la norma sólo es admisible cuando de la disconformidad a derecho deriva directamente el efecto pretendido en definitiva por la parte recurrente en el recurso en el que la formula, esto es, la disconformidad a derecho y anulación del acto o disposición impugnado -debiendo tenerse en cuenta, no obstante, la restricción derivada de la jurisprudencia de esta Sala que impide en estos casos alegar en contra de los reglamentos defectos formales que hubieran podido cometerse en su elaboración-».

Así lo ha venido a confirmar el Tribunal Supremo en la sentencia de 18 de

junio de 2002, al desestimar el recurso de casación interpuesto contra la referida sentencia 231/1998 en la que afirma que la sentencia de esta Sala declara “con razón, que lo que no cabe es pedir que se declare la nulidad o anulabilidad total de las disposiciones generales impugnadas únicamente en forma indirecta cuando se impugna directamente un acto administrativo y que hay que demostrar la relación que existe entre el acto y las disposiciones que se atacan”; confirmando el criterio de esta Sala al considerarlo acertado.

En el caso enjuiciado, el examen de la demanda pone de manifiesto que lo que la parte recurrente trata de justificar como una impugnación indirecta, no es, en su mayor parte sino pura y simplemente una impugnación directa de los instrumentos de planeamiento referidos, como se desprende del propio contenido de la demanda.

Debiendo resaltarse, además, que, en lo que respecta al PGOU de 1986, ya ha sido impugnado en numerosas ocasiones por el recurrente, una sociedad de la que es administrador y por familiares del mismo, por los mismos motivos que aquí se aducen y frente a los que han recaído pronunciamientos desestimatorios de esta Sala y del Tribunal Supremo -sobradamente conocidos por las partes-, que carece, además, en el presente casi de todo fundamento desde el momento en que nos encontramos ante un planeamiento nuevo que sustituye al anterior, no constituyendo en modo alguno un mero desarrollo o aplicación de éste. No dándose, por tanto, los presupuestos para que pueda plantearse y prosperar un recurso indirecto contra una disposición de carácter general, esto es, la existencia de una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior. Por lo que sobre las pretensiones referidas al mismo ha de concluirse que existe cosa juzgada.

Por otra parte, en lo que respecta a la revisión del PGOU 2001 y conforme a lo anteriormente señalado, reiterada la jurisprudencia excluye la impugnación indirecta de disposiciones generales respecto a los supuestos vicios formales que afecten a su elaboración y así sentencia del Tribunal Supremo de 25/10/200 tiene declarado: “La impugnación de los vicios del procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos y en los plazos para ellos establecidos, quedando el recurso indirecto tan solo para depurar con ocasión de su aplicación, los vicios de ilegalidad material en que puedan incurrir las disposiciones reglamentarias y que afecten a actos de aplicación directamente impugnados”. Y en igual sentido la impugnación indirecta del Texto Refundido por haber prescindido del procedimiento establecido para las alteraciones subrepticamente producidas, y que, por otra parte, fue directamente impugnado por el Sr. U. y objeto del recurso que también se siguió ante esta misma Sección con el número 839/2003, en el que se dictó sentencia de 6 noviembre de 2007, desestimatoria del mismo.

Lo anteriormente expuesto determina la inadmisibilidad de las pretensiones que se articulan en relación a la impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento referidos -PGOU de 1986, Revisión del PGOU de 2001, Texto Refundido de la Revisión del PGOU; y a la misma conclusión se ha de llegar en cuanto a la impugnación indirecta de Convenio ARCOSUR que derivadamente considera nulo el actor como consecuencia de lo vicios de falta de validez y eficacia del PGOU 2001 y del TRPGOU y ello por carecer de naturaleza jurídica de disposición de carácter general.

**CUARTO.-** En cuanto al acuerdo directamente impugnado, por el que el Ayuntamiento muestra conformidad al Texto Refundido del Plan Parcial del Sector 89-3, la desestimación del recurso viene determinada por el hecho de que ningún motivo impugnatorio ha aducido en esta vía jurisdiccional fuera de los que reiteradamente vienen sosteniendo en relación con los instrumentos de los que trae causa, y rechazados en el anterior fundamento, por todo lo cual el recurso debe ser desestimado.

**QUINTO.-** 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 anteriores recursos, entre otros en los 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 ahora impugnadas por los mismos motivos.

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

**FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso número 500 del año 2005 interpuesto por D. J., contra el Acuerdo referido en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO.-** Imponer las costas del presente recurso al recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales lo pronunciamos, mandamos y firmamos.