

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 112/2010. Sentencia nº 112 (12/11/2013)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

INCONGRUENCIA SENTENCIA DE INSTANCIA. INEXISTENCIA ANTE LA SENTENCIA RESOLUTORIA DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS.

Peticiones del recurrente en vía administrativa desestimadas presuntamente. Denegación de pruebas solicitadas en instancia por recurrente. Procedencia al resultar innecesaria. Impugnación innecesaria de planes. Improcedencia de impugnaciones en abstracto sin conexiones con el acto administrativo impugnado, tampoco en las infracciones nuevamente formales o procedimentales. Revisión actuaciones nulas, pretensión genérica. Petición de acceso a archivos y registros. No es incondicional ni genérica.

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

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan Carlos Zapata Hajar

**MAGISTRADOS**

D. Jesús María Arias Juana (*Ponente*)

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester

En Zaragoza, a doce de noviembre de dos mil trece.

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 de apelación número 112 de 2010, interpuesto por D. J., asumiendo en su condición de letrado su propia defensa, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. M., contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Zaragoza de fecha 18 de enero de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 395 de 2007; siendo parte recurrida, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. S. y asistida por el Letrado D. C.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Zaragoza dictó sentencia de fecha 18 de enero de 2010, desestimatoria del recurso y confirmatoria de la actuación recurrida, con expresa imposición de costas al recurrente.

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, por la parte actora se interpuso recurso de apelación solicitando de esta Sala su revocación y la estimación del recurso promovido, siendo admitido dicho recurso y dándose traslado a la representación de la Administración demandada para que pudiera formalizar su oposición al mismo; lo que así hizo; y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró la votación y fallo el día señalado, 7 de noviembre de 2013.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El recurso contencioso administrativo se interpuso por el Sr. U. contra la inactividad o desestimación presunta por parte del Ayuntamiento de Zaragoza a la solicitud efectuada en escrito de 13 de marzo de 2007, en el ejercicio de la acción pública urbanística: de la aplicación de las medidas de protección de la legalidad urbanística por la ejecución de las obras de edificación del Cuartel de la Policía Local, en el Sector del SUZ 88-1 del PGOU de Zaragoza; de la revisión de actuaciones nulas relativas a tales obras; y de los restantes pedimentos contenidos en dicho escrito, sobre autorización del acceso del recurrente a los archivos y registros municipales en los que obre la documentación de dichas obras, identificación de funcionarios responsables de su inspección y de las licencias y autorizaciones concedidas, y reiteración de solicitudes anteriores de certificados sobre

determinaciones y documentos urbanísticos.

La sentencia recurrida desestima el recurso con imposición de costas al recurrente por temeridad en su interposición, tras una amplia; exhaustiva y pormenorizada fundamentación, en la que delimita la postura mantenida por las partes en el recurso y el concreto objeto del mismo, y por la que se concluye, en esencia: que no nos encontramos ante un supuesto de inactividad de la Administración previsto en los artículos 29 y 32 de la Ley Jurisdiccional; que, no obstante la multitud de cuestiones que se mezclan en la demanda que impiden la clarificación del objeto de la litis, de las propias pretensiones y de los motivos de impugnación, se ha de considerar que lo que realmente se impugna es la actuación y construcción de la edificación del nuevo Cuartel de la Policía Local con base a que, según el recurrente, es contraria a derecho la normativa urbanística y actuación urbanística previas al acto de concesión de la licencia, y la actuación tendente a la materialización de las obras; que dado el ámbito de la impugnación indirecta que posibilita el artículo 26 de la citada Ley, le está vedado al recurrente el planteamiento de cuestiones procedimentales respecto a las disposiciones impugnadas; que también se han de desestimar las cuestiones planteadas por el recurrente en anteriores recursos ya resueltas por esta misma Sala y el Tribunal Supremo en numerosos recursos y que ahora se vuelven a reiterar, igualmente las relativas a las bases, estatutos, junta de compensación, proyecto de reparcelación o de urbanización, permuta, actos de contratación,... al carecer de la naturaleza de disposiciones generales y no ser, por ello, susceptibles de impugnación indirecta, y el resto de motivos fundados en la crítica de las Disposiciones Generales invocadas, al carecer de relación alguna con la actuación objeto de la litis; que el resto de peticiones sobre acceso archivos, registros, identificación de funcionarios, expedición de certificaciones debe ser desestimado con base a lo ya declarado en una anterior sentencia del mismo Juzgado que en parte transcribe; y, finalmente, en cuanto a la pretensión relativa a la “revisión de las actuaciones nulas” en relación a las reiteradas obras del Cuartel, también debe desestimarse al tratarse de una pretensión absolutamente genérica, sin concreción y fundamento, que, en su caso, debió llevar a la Administración a una inadmisión a trámite, por carecer de la mínima concreción y fundamentación exigible.

**SEGUNDO.-** Lo primero que ha de ponerse de manifiesto, frente a las amplísimas argumentaciones del recurrente en su apelación, que ante esta misma Sala y Sección se siguió a instancias de aquel el recurso número 375/2005, cuyo objeto de impugnación fue el acuerdo del Ayuntamiento en Pleno de Zaragoza de 28 de abril de 2005, por el que se aprobó con carácter definitivo el Plan Parcial del Sector Suelo Urbanizable delimitado por Convenio Urbanístico SUZ-8 88/1, Plan Parcial que es también objeto de impugnación -en este caso indirecta-en el presente recurso y en el que se vuelven a reiterar cuestiones ya aducidas en aquel algunas repetitivas de las planteadas en numerosos recursos anteriores ya resueltas por esta Sala y por el Tribunal Supremo-, por lo que hemos de remitimos a lo que razonamos en la sentencia recaída en dicho recurso de 11 de marzo de 2009, la cual fue confirmada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 19 de abril de 2012, a cuyos fundamentos hemos también de remitimos debiendo, no obstante, recordarse y ponerse de manifiesto frente a los motivos de impugnación que se esgrimen en la apelación:

Primero -comenzando por la invocada incongruencia-, que como declara el Tribunal Supremo -entre otras y por citar de las más recientes- en sentencia de 19 de abril de 2012 -dictada en recurso de casación interpuesto por la esposa del recurrente y bajo su dirección letrada, en el que se impugnaba el Plan Especial del Area de Intervención AC-28 (Antiguo Seminario)-, “el principio de congruencia no alcanza a limitar la libertad de razonamiento jurídico de los Tribunales, ni les obliga a seguir el iter logico seguido, propuesto o esperado por las partes (sentencia de 11 de noviembre de 2011 (Casación 552572007). Por eso, el hecho de que un órgano judicial no desarrolle una determinada cuestión en paralelo a los concretos argumentos de la demanda o con su misma extensión o planteamiento, no quiere decir que se incurra en incongruencia negativa o por omisión, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva no implica dar respuesta detallada y exhaustiva a todo

argumento formulado por las partes. En este sentido, el derecho a recibir una respuesta judicial motivada no requiere de forma ineludible una respuesta específica a todas las alegaciones y cuestiones planteadas, dado que en muchos casos las mismas pueden resultar reiterativas o irrelevantes, o haber recibido respuesta implícita que puede deducirse del conjunto de razonamientos de la decisión". Como, al igual que en el supuesto contemplado en dicha sentencia, ocurre en el caso examinado, en el que el Juzgador no ha dejado de responder a las cuestiones suscitadas, por la parte recurrente, debiendo significarse que si no se da una respuesta puntual a alguno de esos pedimentos es porque se examina de forma conjunta con otros con los que guarda relación, o porque cabe apreciar una denegación implícita con base en los demás razonamientos. Siguiendo lo que dijimos en la sentencias del pasado 1 de octubre, una cosa es que no resuelva y otra distinta es que no resuelva conforme a las pretensiones ejercitadas, o en sentido favorable a las mismas, pues, si se observa el contenido de la demanda, ciertamente confusa en su sistemática y expresión de las concretas pretensiones ejercitadas, y el tenor de la sentencia, recurrida, habremos de concluir en que la Juez de instancia resuelve sobre las cuestiones planteadas, sobre todas ellas, desestimándolas, y así resulta de lo expuesto en el anterior fundamento.

Segundo, que como hemos sostenido en supuestos análogos ante peticiones similares del recurrente en relación a otras obras de la ciudad, si bien no estamos ante un supuesto de inactividad encuadrable en el artículo 29 de la Ley Jurisdiccional, sí cabe entender la falta de respuesta a las peticiones de restablecimiento de la legalidad y de revisión de actos nulos como desestimación presunta de las mismas y entrar a analizarlas, como así hace, desestimándolas, la sentencia.

Tercero, en relación a la denegación por el Juzgado de la compleción expediente y de las pruebas solicitadas, siguiendo los términos de la referida Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2012 -y la de igual fecha dictada en el recurso relativo al Sector 88)-, más allá de afirmaciones generales y retóricas, no razona el recurrente la trascendencia concreta de cada uno de esos documentos y medios de prueba que dice echar en falta, ni somete a crítica circunstanciada las razones concretas por las que el Juzgado rechazó sus correspondientes peticiones. De cualquier forma, acertó el Juzgado al denegar la práctica de los medios de prueba pretendidos, al resultar innecesaria por cuanto a través de ella se pretendían acreditar extremos que carecían de trascendencia para la resolución del litigio en los términos en que se planteó y en que debía ser y fue resuelto, sin que pueda considerarse que su práctica hubiera podido determinar una solución distinta.

Cuarto, que como se afirma en las citadas sentencias del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2012, en relación a la nuevamente alegada falta de publicación completa del contenido íntegro de las Normas urbanísticas de diferentes instrumentos de planeamiento de Zaragoza -y tras advertir que bastaría con remitirse a lo ya dicho en una larga serie de sentencias desestimatorias de idéntica alegación- que "semejante impugnación de tantos instrumentos de planeamiento sólo puede entenderse formulada desde un punto de vista procesal como una impugnación indirecta, pero lo que no puede aceptarse lo que la parte recurrente realmente persigue, que es servirse de este cauce impugnatorio como un mecanismo de revisión general del planeamiento urbanístico de Zaragoza". Recordando que "según jurisprudencia consolidada tan solo cabe articular la impugnación indirecta como vía para discutir la legalidad del único acto directamente impugnado y en conexión dialéctica con éste (y con su concreto contenido)". Citando la sentencia de 10 de diciembre de 2002 (Rec. directo 1345/2000): "Al impugnar un acto administrativo que hace aplicación de una norma reglamentaria cabe, ciertamente, impugnar también ésta, pero sólo en tanto en cuanto la ilegalidad de dicha norma sea causa, o una de las causas, en que se funda la imputación de la disconformidad a Derecho del acto recurrido. Así se desprende con claridad suficiente de lo que se dispone en los artículos 26 y 27 de la Ley de la Jurisdicción, siendo tal límite, además, consecuencia del dato normativo de que la impugnación directa de Reglamentos está sujeta a un plazo hábil para ello. Ha de haber, pues, una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma y de disconformidad derecho del acto de aplicación. Por tanto, en la llamada impugnación indirecta de Reglamentos no cabe formular en abstracto, sin esa conexión con el acto administrativo directamente

impugnado, imputaciones de ilegalidad de la norma reglamentaria. Estas imputaciones de ilegalidad en abstracto, precisamente por respeto a aquel plazo, deben ser inadmitidas, desestimando, en consecuencia, la pretensión de declaración de nulidad de la norma”. Concluyendo el alto Tribunal que “esto es justamente lo que ha pasado con la impugnación indirecta deducida por la parte actora, que pretende aprovechar este cauce impugnatorio para discutir las más variadas e inconexas cuestiones, sin razonar ni siquiera mínimamente cuáles repercuten sobre el concreto acto impugnado de forma directa y cuales no (sin que sea misión de la Sala indagar o conjeturar cuales de las farragosas alegaciones de la parte actora se refieren o proyectan sobre el único acto directamente impugnado y cuándo no, partiendo de la base de que propia parte actora no lo hace)” Añadiendo que “no menos consolidada es la jurisprudencia que ha puntualizado que la impugnación indirecta no puede utilizarse para denunciar infracciones meramente formales o procedimentales (como son las que en este motivo se denuncian), salvo excepciones que ha detallado la reciente sentencia de la Sección 5ª de esta Sala de 6 de julio de 2010 (Casación 4039/2006), que hace una cuidada recapitulación de la jurisprudencia sobre cuestión y concluye que cabe admitir una impugnación indirecta basada en razones, procedimentales sólo “cuando se hubiese incurrido en una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente”, lo que tampoco es el caso”. Afirmándose en la misma sentencia, al desestimar el quinto de los motivos de casación por el que se denunciaba la vulneración del principio de jerarquía de las normas referentes al planeamiento del suelo urbanizable y de los sistemas generales-, que “el recurrente se limita a formular, en forma apodíctica, la crítica de una supuesta ausencia en los Planes que hemos citado de determinaciones exigidas por la legislación aplicable tratando de convertir lo que es su impugnación indirecta en una impugnación directa y global de esas normas de planeamiento, al margen del único Acuerdo directamente impugnado en el proceso, y olvidando que la posibilidad de formular una impugnación indirecta con ocasión del recurso contra el acto de aplicación no puede desorbitarse hasta el extremo de abrir sin límites la impugnación de la disposición de cobertura”. A lo que ha de añadirse que, como también precisan dichas sentencias, conforme consolidada doctrina Jurisprudencial, las bases y estatutos de la junta de compensación o el proyecto de compensación carecen de naturaleza normativa, por lo que no son susceptibles de impugnación indirecta.

Quinto, en lo que respecta a la “revisión de las actuaciones nulas” en relación a las obras del Cuartel de la Policía Local, que, como con acierto se razonó por el Juzgado, se trata de una pretensión absolutamente genérica, sin concreción y fundamento, que debió llevar a la Administración a su inadmisión -el artículo 102 de la Ley 30/1992 posibilita la inadmisión a trámite de las solicitudes que carezcan manifiestamente de fundamento o cuando se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales-; aparte de que, efectivamente, como advierte el Letrado Municipal, la acción de revisión hubiese requerido un ejercicio autónomo, independiente de la variedad y multiplicidad de las peticiones formuladas; sin olvidar, tampoco, la falta de legitimación de los particulares para promover e instar la revisión de disposiciones generales tras 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 reformó el artículo 102 -como ya tuvo ocasión de señalar el Tribunal Supremo en su sentencia de 30 de noviembre de 2001, reiterada, en su auto de 14 de enero de 2010 (rec. de casación 2175/09).

Sexto, en lo que respecta a las peticiones sobre acceso archivos, registros, ... también esta Sala se ha pronunciado ante similares solicitudes en recursos de apelación interpuestos contra sentencias desestimatorias de los Juzgados y, en concreto, la del Juzgado número 3 de 6 de mayo de 2,008 y del Juzgado número 1 de 19 de febrero de 2009, que en parte transcribe la aquí recurrida, que fueron confirmadas por las sentencias de 10 de febrero y 22 de junio de 2012, respectivamente, por 16 que basta con reiterar lo que entonces se dijo, reproduciendo lo mantenido en la sentencia de 2 de noviembre de 2011: «Los motivos que arguye la parte apelante para que, con revocación de la sentencia dictada en la instancia se

estimen sus pretensiones, consisten en considerar: a) Que los ciudadanos ostentan un derecho a acceder a la información de que dispongan las administraciones públicas sobre la ordenación urbanística y a obtener copia o certificación de los documentos, disposiciones o actos administrativos adoptados al respecto. b) Que al hallarnos ante unas actuaciones municipales principales referidas a la información urbanística y al derecho de los ciudadanos a acceder a dicha información y a obtener las certificaciones y copias correspondientes no ajustadas a derecho en las que ha primado el silencio administrativo ante las peticiones del recurrente, no faltan razones de fondo y de forma para la impugnación de dichas actuaciones ante la jurisdicción contencioso administrativa, que legitiman la interposición de este y otros recursos, disipándose por todo ello, la apreciación del juzgado de que se trata de un recurso temerario con abuso de derecho. A las pretensiones de la parte apelante se opone la parte apelada. Sentado lo anterior, se ratifican en esta instancia los acertados razonamientos que se contienen en la sentencia recurrida, debiendo remarcar que siendo un hecho evidente, tal y como dispone el artículo 10 de la Ley 5/1999 de 23 de marzo, Urbanística de Aragón, que en cuestiones urbanísticas el ciudadano ostenta el ejercicio de la acción pública, sin embargo no puede ejercitarse de forma incondicional sino que debe coordinarse con lo previsto en el artículo 37.7 de la Ley 30/1992 de Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone: "El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjuntos de materias". Pues bien, la parte actora, como ha efectuado en múltiples ocasiones, solicita un volumen de documentación ingente y cuya utilización no sirve sino para volver a reiterar cuestiones que ya han sido analizadas y resultas por los tribunales. Lo expuesto determina que la acción que ejercita afecta a la eficacia de los servicios públicos por lo que la pretensión, en la forma en que se hace valer, no ostenta fundamento alguno. En méritos de lo anterior se desestima el recurso de apelación».

Y, finalmente, en cuanto a la condena en costas en la instancia, ha de confirmarse dada la temeridad que, en efecto, cabe apreciar en la interposición del recurso, desconociendo los numerosos pronunciamientos de esta Sala y del Tribunal Supremo recaídos en anteriores recursos resolviendo idénticas o similares pretensiones del recurrente.

**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso de apelación al recurrente, al desestimarse totalmente el mismo y no apreciar la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. Si bien al amparo de la facultad prevista en el apartado tercero de dicho artículo, se determina que el importe de las mismas no podrá rebasar la cantidad de 1.500 euros.

## **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimamos el recurso de apelación interpuesto por D. J. contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Zaragoza de fecha 18 de enero de 2010, dictad en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 395 de 2007.

**SEGUNDO.-** Imponemos las costas del presente recurso de apelación al recurrente, con el límite establecido en el último fundamento de esta resolución.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.