
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso de apelación nº 139/2015. Sentencia nº 228 (09/06/2017)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

ENAJENACIÓN BIENES PATRIMONIALES.

No vulneración de artículos 72, 103.4 y 102.3 de la Ley 30/1992.

No vulneración de la normativa de perfeccionamiento de contratación administrativa.

No vulneración de la tutela judicial efectiva ni del principio de seguridad jurídica consagrados en la Constitución.

Fallo: Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Juan-Carlos Zapata Hajar

MAGISTRADOS

D. Jesús-María Arias Juana

D^a Carmen Muñoz Juncosa

D Juan-José Carbonero Redondo (*Ponente*)

En Zaragoza, a 9 de junio de 2017.

En nombre de S. M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, Sección Primera, en grado de apelación, el recurso número 259/2013, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Cinco de Zaragoza, rollo de apelación número 139/2015, a instancia del AYUNTAMIENTO V. (ZARAGOZA), representado por el Procurador D. S. y asistido por la Letrada Dña. L.; siendo partes apeladas, la entidad V.S.L., representada por Procuradora E. asistida de Letrado D. J., así como el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por Procuradora Dña. S. y asistido de Letrado D. F., según los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Zaragoza, dictó sentencia de fecha 18 de marzo de 2015, desestimatoria del recurso sin costas.

SEGUNDO.- Contra la anterior sentencia, interpuso recurso de apelación el Ayuntamiento de V. (Zaragoza), a través de su representación procesal, suplicando de esta Sala se dicte sentencia, por la cual sea estimado íntegramente el presente recurso contra la sentencia impugnada, la revoque, y se sirva declarar la nulidad de la inadmisión a trámite por silencio administrativo de la solicitud de revisión de oficio contra los Acuerdos de la Junta de Gobierno de Zaragoza de 21 de octubre de 2005 y de 17 de febrero de 2009, acordando asimismo, el reintegro de las cantidades percibidas por la enajenación de suelo acordada en los mismos, esto es, 1.879.359,82 euros, junto con los intereses devengados y la indemnización correspondiente por daños y perjuicios con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

Admitido el recurso de apelación interpuesto, se dio traslado del mismo a las demás partes personadas, para que pudieran formalizar su oposición al mismo, lo que así se hicieron las representaciones procesales de la entidad y de la Administración co-apeladas, las cuales interesaron la desestimación del recurso de apelación interpuesto.

Tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró votación y fallo el día señalado, 24 de mayo de 2017.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal del Ayuntamiento de V. (Zaragoza), se impugna mediante el presente recurso de apelación la sentencia nº47/2015, dictada con fecha de 18 de marzo de 2015 por el Juzgado de lo

Contencioso-administrativo número 5 de Zaragoza, en los autos de Procedimiento Ordinario registrado con el número 259/13.

La sentencia recaída en la instancia desestima el recurso contencioso administrativo deducido frente a la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio y declaración de nulidad de los Acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de octubre de 2005 y 17 de febrero de 2009, por los que se procede a la enajenación por concurso de las parcelas A y B procedentes del Proyecto de Reparcelación del Área de Intervención F-84-5 de V...

La Juez de instancia, en esencia, viene a razonar que el análisis de los motivos esgrimidos por la solicitante de revisión de oficio, le conducen a la desestimación de la petición principal de declaración de nulidad de los acuerdos, como también de la petición de admisión a trámite que subsidiariamente formula, que los motivos en que se funda la solicitud, "no gozan *prima facie* de apariencia jurídica de razonabilidad", dice la sentencia. En primer lugar, el Ayuntamiento de Zaragoza contaba con competencia territorial para dictar los actos cuya revisión se pretende, pues son culminación de un procedimiento que se inicia con anterioridad a la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005, por el reconoce el derecho a la constitución como municipio independiente de lo que antes había constituido barrio de Zaragoza. Dicha sentencia, sigue diciendo la Juez, reconoce un derecho, pero no crea el municipio ni constituye su Ayuntamiento, para lo cual se precisa la consiguiente actuación administrativa, de la mano de la disposición general que constituye el Decreto del Gobierno de Aragón 20/2006, de 24 de enero, que acomete tal tarea en ejecución de la anterior sentencia. En él se dispone que el patrimonio de la nueva entidad local estará constituido por los bienes y derechos que lo fueran en ese momento. Menos aprecia el motivo relativo a haberse cometido actos constitutivos de infracción penal, cuando, dice, ni ha recaído sentencia judicial penal firme, ni existe incoación de procedimiento penal alguno. Rechaza la alegación relativa a la falta de competencia funcional y material del órgano autor de los actos impugnados y, en fin, en cuanto, a los defectos procedimentales alegados en sustento de la petición de revisión, entiende que no acarrear consecuencias tan radicales como las pretendidas, porque no equivalen a ausencia manifiesta de procedimiento.

SEGUNDO.- No conforme el Ayuntamiento de V. (Zaragoza), Administración recurrente en la primera instancia, con tal fallo y los razonamientos en que se sostiene, interpuso el presente recurso de apelación. Y combate Ea sentencia de instancia: alegando, fundamentalmente, que resuelve indebidamente sobre el fondo, cuando debió haber resuelto en el sentido de obligar a la Administración a la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio, ordenando la incoación del correspondiente expediente, razón por la que alega infracción del artículo 102.3 de la Ley 30/92. Continúa con la alegación de infracción de los artículos 72 y 103.4 de la Ley 30/92, pues sí bien el Ayuntamiento de Zaragoza era competente territorialmente para dictar formalmente los actos administrativos cuya revisión se solicita, sin embargo, materialmente, se trata de actuaciones administrativas que exceden de las ordinarias de un municipio, de las que no podía pasar, a partir de la sentencia de la Sala Tercera de 7 de junio de 2005. Como igualmente sigue argumentando que el Ayuntamiento de Zaragoza tenía la obligación legal, a partir del conocimiento de la referida sentencia, de no proceder al perfeccionamiento del contrato ni a su formalización, habiendo, por consiguiente, vulnerado los artículos 54 y 55 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, sobre perfeccionamiento de los contratos. Niega que la venta de los solares en cuestión estuviera presupuestada, aunque estuviera previsto el ingreso de la cantidad de la venta, razón por la cual reprocha a la sentencia error en la apreciación de la prueba. En fin, alega vulneración de la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la C.E. y del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la C.E., pues entiende que la Juez de instancia se pronuncia sobre los motivos que su criterio tienen más importancia, dejando sin resolver el resto de los motivos.

Las representaciones procesales de la entidad V.S.L. y del AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, demandadas en la primera instancia, se opusieron al recurso de apelación formulado, sosteniendo el acierto de los fundamentos en que se basa. en fallo estimatorio de su recurso en la primera instancia.

TERCERO.- En primer lugar, debemos advertir de que, en punto a calificar debidamente lo que constituye objeto de recurso en este caso, nos hallarnos ante la desestimación presunta de una petición de revisión de oficio -artículo 102.5 LPAC- y no ante una inadmisión presunta de la solicitud, hecho éste que permite, como correctamente hace la Juez de instancia, la posibilidad de resolver sobre el fondo de la cuestión. Efectivamente, la Juez a *quo*, avanza al análisis posterior de cada motivo de nulidad alegado, la carencia manifiesta de fundamento de todos y cada uno de ellos.

Que en estos casos nos encontramos ante una desestimación presunta de petición de revisión de oficio y no ante una inadmisión presunta de solicitud, lo tiene dicho la Sala Tercera en reiterados pronunciamientos, como es el caso de la reciente sentencia de la sec. 4ª de dicha Sala del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2015, rec. 3966/2013 donde se dice lo siguiente: *“CUARTO.- Entrando en el examen de los motivos, debemos señalar que los dos motivos que vertebran esta casación consideran que el silencio administrativo ha de entenderse desestimatorio de la solicitud de revisión de oficio y no de inadmisión de la solicitud (motivo primero), por lo que la Sala de instancia debió examinar, en virtud de la tutela judicial efectiva, el fondo de la cuestión planteada sobre la nulidad del deslinde aprobado en 1988 (motivo segundo).*

Los motivos no pueden prosperar porque la conclusión que alcanza la sentencia no incurre en vulneración alguna de las normas que se invocan como infringidas. Así es, las causas que se relacionan en el escrito de solicitud de la revisión de oficio no son causas de nulidad de las previstas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, pues no pueden tenerse por tales a las lesiones del derecho de propiedad, del principio de legalidad o a la concurrencia de la desviación de poder.

En efecto, los apartados a), e), f) y g) del artículo 62.1 citado, que se invocan por la recurrente, no prestan cobertura a las infracciones que se aducen, pues ni el derecho de propiedad es un derecho "susceptible de amparo constitucional" (artículo 62.1.e), ni la infracción del principio de legalidad o la concurrencia de la desviación de poder suponen, en los términos formulados, una ausencia total y absoluta de procedimiento (artículo 62.1.e), ni la adquisición de facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales, o cualquier otro supuesto previsto en una disposición legal (artículo 62. 1.g), que ni siquiera de concreta.

QUINTO.- Conviene no olvidar que la finalidad que está llamada a cumplir la revisión de los actos nulos, prevista en el artículo 102 de la Ley 30/1992, es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, por tanto, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por la invalidez más grave, quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia. Finalidad que, como se ve, no tiene sentido cuando ni se invocan causas de nulidad plena, porque se trata de infracciones que comportan la anulabilidad del acto y que debieron esgrimirse mediante el correspondiente recurso administrativo y jurisdiccional, ni cuando las nulidades invocadas carezcan de fundamento.

SEXTO.- Es cierto que cuando no se invocan causas de nulidad, o las invocadas no son tales, puede declararse "motivadamente" la inadmisión a trámite de la solicitud, pro vista en el artículo 102.3 de la Ley 30/1992). Pero ello no significa que el silencio administrativo ante una solicitud de esta naturaleza comporte la inadmisión de la solicitud, pues el artículo 102.5 de la misma Ley declara que cuando el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, como es el caso, "se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo", no inadmitida. Además del tenor literal del precepto, la lógica nos llevaría a la misma conclusión, pues no tiene sentido sumar dos silencios sucesivos para entender desestimada la solicitud de revisión.

De manera que en este punto debemos corregir lo razonado por la sentencia recurrida, sin que dicha matización tenga ninguna relevancia ni trascendencia para

el fallo de nuestra sentencia, pues lo cierto es que ante la falta de respuesta de la Administración, y sentado que hay una desestimación presunta, en enjuiciamiento de legalidad de dicha desestimación debe determinar si efectivamente se esgrimieron, o no, causas de inadmisión de las previstas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 y, como antes señalamos y ahora reiteramos, las invocadas no lo eran. Dicho de otro modo, que la Administración no haya inadmitido a trámite, “motivadamente”, una solicitud de revisión de oficio no significa que la misma no pueda ser desestimada por las causas que prevé el artículo 102.3 3 de la Ley 30/1992), pues no existe posibilidad de enjuiciar la legalidad del deslinde probado en 1988 si no se encuentra el vehículo adecuado, es decir, la causa de nulidad plena que nos conduzca hasta el fondo del asunto” En igual o similar línea se pronuncian la sentencia de la sec. 5ª de 25 de marzo de 2015, rec. 1383/2013 y la de la sec. 4ª de 19 de noviembre de 2015, rec. 217/2014.

En este sentido, también se dice en la sentencia de 25 de marzo de 2015, antes citada, que el particular que formula petición de revisión de oficio y recibe “*la llamada por respuesta*” (sic), no queda situado ante un pronunciamiento administrativo de inadmisión de su solicitud, sino de desestimación por silencio-criterio que se reitera en las posteriores referidas antes-, negándosele el derecho al trámite en el ejercicio en vía administrativa de la acción de nulidad del artículo 102 – que, como se expresa en la sentencia de 25 de marzo de 2015, no tiene-, cosa que permite a la Juez de instancia resolver sobre el fondo, atendidas las circunstancias en presencia, también las precisas para apreciar alguno de los límites a la revisión de oficio, conforme al artículo 106 de la LPAC, en su caso.

Y ello, pese a quedar configurada la revisión de oficio procedimentalmente, como un procedimiento de doble fase -con las consecuencias derivadas de tal conformación, sobradamente conocidas por las partes, a las que se ajusta la sentencia de instancia-, tal y como también ha dicho reiteradamente el Tribunal Supremo, de modo que la posibilidad de resolver directamente sobre el fondo, en supuestos de desestimación presunta de revisión de oficio, debe ser atendida y ponderada siempre con mesura, ponderación que no siempre resulta fácil.

CUARTO.- Llegados a este punto, y proyectadas las anteriores consideraciones -condensación de la doctrina jurisprudencial sentada sobre la cuestión- sobre el presente supuesto, no será difícil intuir la suerte desestimatoria que ha de correr la apelación interpuesta.

Si lo dicho hasta el momento, responde a las alegaciones formuladas por la Administración apelante en los dos primeros fundamentos de derecho de su escrito de apelación, no mejor suerte ha de correr el reproche que se formula a continuación, de incorrecta aplicación de los artículos 72 y 103.4 de la LJCA, a partir de la disociación entre competencia formal y material de una Administración en relación con un acto administrativo. Se entiende que, en relación con la competencia territorial para dictar el acto administrativo, el Ayuntamiento de Zaragoza excedió los límites de la actuación ordinaria al dictar los actos impugnados, cuando ya se había resuelto por el Tribunal Supremo el contencioso sobre la segregación de Villamayor de Gallego y su constitución como Municipio y Ayuntamiento separado del de Zaragoza.

Lo que sucede es que no se explica tampoco el motivo por el que haya de entenderse que los actos impugnados ahora tuvieron por objeto eludir el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Tercera, de 7 de junio de 2005. En realidad, una alegación de vulneración con sustento en el artículo 103.4 de la LJCA, puede establecerse en relación con el Decreto posterior del Gobierno de Aragón, por el que se daba cumplimiento a la sentencia, el Decreto de 2006, por el que se constituía dicho municipio y ayuntamiento, disposición ésta que en modo alguno constituye el objeto del presente pleito.

Como tampoco se alcanza a entrever vulneración alguna de lo dispuesto en el artículo 72 del citado texto legal mediante los acuerdos ahora cuestionados.

Menos habremos ahora de entrar a conocer sobre la errónea aplicación de los artículos 54 y 55 de la Ley 13/95, de 18 de mayo, relativa al perfeccionamiento de los contratos, cuando se trata de una alegación y motivo que se formulan por primera vez en esta apelación y, en segundo lugar, se trata de preceptos que forman parte de

una normativa reguladora de la contratación administrativa que no es aplicable al presente supuesto.

QUINTO.- Avanzando en el tratamiento de las cuestiones planteadas por la Administración apelante, ocurre que, como es conocido por las partes, la sustitución del Juez de instancia en la valoración de la prueba, exige no un mero error en la apreciación de la prueba, sino un error manifiesto y evidente, que, examinado el iter lógico-deductivo seguido por el juzgador en su razonamiento, conduzca, conforme a las reglas de la lógica humana, a conclusiones arbitrarias por irracionales o absurdas.

Y esto es precisamente lo que la parte apelante no argumenta. Alega una incorrecta interpretación de la prueba, sin ofrecer razones que permitan concluir en un error en la valoración de la prueba de la entidad necesaria para que ahora, nosotros, podamos situarnos en la posición de la juez de instancia, procediendo a la revisión de la valoración que de la prueba ha realizado.

Menos podemos compartir la presencia en la sentencia de instancia de infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, del artículo 24 de la C.E., en la medida en que la Juez de instancia haya podido dejar de resolver alguno de los motivos alegados por el ayuntamiento recurrente para fundamentar su petición de revisión. Contrastada la demanda con el contenido de la sentencia se observa que todos reciben cumplida -y acertada- respuesta por parte de la juez a quo, sin que sea necesario ahora proseguir mas en la contestación a esta ultima alegación de la apelante, habida cuenta la incompleta concreción de la misma en su escrito de apelación, donde se limita a decir que existe incongruencia omisiva porque se contesta a algunos motivos y a otros no, sin indicar a este tribunal, cuales de los alegados en la instancia quedaron allí sin respuesta.

Por todo lo anterior, como ya anticipábamos, el recurso de apelación interpuesto ha de ser desestimado.

SEXTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso de apelación a la Administración apelante, 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, por cada una de las partes que se hubieran opuesto, en su caso, a la apelación.

Por todo lo cual,

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación nº 139/15 interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de V. (Zaragoza), contra la sentencia nº 47/2015, dictada con fecha de 18 de marzo de 2015 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 5 de Zaragoza, en los autos de Procedimiento Ordinario registrado con el número 259/13, con expresa condena en costas a la parte apelante, en los términos contenidos en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

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