

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 142/2010. Sentencia nº 638 (12/11/2013)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ANTE SOLICITUD DE APLICACIÓN MEDIDAS PROTECCIÓN LEGALIDAD URBANÍSTICA.

Incongruencia sentencia, inexistencia ante sentencia resolutoria de las cuestiones planteadas. Peticiones del recurrente en vía administrativa, desestimación presunta. Denegación pruebas solicitadas procedencia de resultar innecesaria. Impugnación indirecta. Improcedencia de utilizarla como mecanismo de revisión general planeamiento. Cuestiones planteadas y a resuelta en la impugnación directa del Plan Especial AC-28. Petición de acceso a archivos y registro. 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 142 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 17 de febrero de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 525 de 2006; 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 17 de febrero de 2010, desestimatoria del recurso y confirmatoria de la actuación recurrida, sin expresa imposición de costas.

**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 del Ayuntamiento en la aplicación de las medidas de protección de la legalidad urbanística y la desestimación presunta por silencio administrativo de la revisión solicitada de las resoluciones y actuaciones municipales relativas al planeamiento, la urbanización, la parcelación y la edificación, en el ámbito del polígono Universidad y en el suelo del antiguo Seminario, que no se encuentren ajustadas al ordenamiento jurídico urbanístico aplicable, así como contra, la desestimación del resto de pedimentos realizados tanto en el suplico del escrito de 20 de marzo de 2006, como, en sus otrosíes digo -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, certificados sobre

determinaciones y documentos urbanísticos y reiteración de las solicitudes anteriores-.

La sentencia recurrida desestima el recurso, 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 en cuanto a las peticiones articuladas ante la Administración en los aludidos otrosíes deben ser desestimados con base a lo ya declarado en una anterior sentencia del mismo Juzgado que en parte transcribe; que, partiendo del informe obrante en el expediente -que transcribe- y que ninguna de las pruebas practicadas acreditan las vulneraciones denunciadas, resulta conforme y ajustada a derecho la desestimación presunta de las peticiones sobre paralización de las obras referidas y revisión de actuación y resoluciones; 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; también las relativas a las bases, estatutos, junta de compensación, proyecto de reparcelación, convenio, actos de contratación de las obras; concesión de licencias,..... al carecer, de la naturaleza de disposiciones generales y no ser, por ello, susceptibles de impugnación indirecta; igualmente la que encubre la protección de derechos de tercero (patrimonio del Estado) para la que carece el actor de legitimación; 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 o mantenerse en relación a defectos procedimentales de ineficacia (inesgrimibles o ya resueltos) o de fondo (no acreditados), y poniendo, finalmente, de manifiesto las dudas sobre la legitimación del recurrente, con transcripción de lo razonado al respecto por el Juzgado número tres en su sentencia de 16 de diciembre de 2008, si bien se insiste en que no se ha acreditado infracción o vulneración alguna del Ordenamiento Jurídico por la Administración demandada.

**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 la esposa del recurrente, y bajo su dirección letrada, el recurso número 455/2005, cuyo objeto de impugnación fue el acuerdo del Ayuntamiento en Pleno de Zaragoza de 27 de mayo de 2005, por el que se aprobó con carácter definitivo el Plan Especial del Area de Intervención AC-28 (Antiguo Seminario), Plan Especial 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 remitirnos a lo que razonamos en la sentencia recaída en dicho recurso de 27 de mayo 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 remitirnos. Así mismo, se ha de poner de manifiesto que también por la esposa del recurrente y con su asistencia se interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Pleno Municipal de 27 de mayo 2005, por el que se aprobó con carácter definitivo el Proyecto de Reparcelación de dicha Área de Intervención AC-28, tramitado a instancia de E.S.A., que fue inadmitido -por falta de legitimación- por el Juzgado número 3 en sentencia de 16 de septiembre de 2008, contra la que se interpuso recurso de apelación ante esta Sala, que lo resolvió por sentencia de 13 de julio de 2012, por la que, con estimación parcial del mismo, se revocó la sentencia y; en su lugar, se declaró la inadmisibilidad de las pretensiones articuladas en relación a la impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento y se desestimó el recurso en lo demás, a cuyos fundamentos igualmente hemos de remitirnos. 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 en la citada sentencia de 19 de abril de 2012, "el principio de

congruencia no alcanza a limitar la libertad de razonamiento jurídico de los Tribunales, ni les obliga a seguir el iter lógico 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 establecimiento 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 88/1-, 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, acerto el Juzgado al denegar la práctica de los medios de prueba pretendidos -implícitamente en el caso de las solicitadas como diligencias finales, por no resultar precisas ni relevantes para dictar sentencia-, al resultar innecesaria por cuanto a través de ella se pretendían acreditar extremos que carecían de trascendencia para la resolución del litigio en 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, reiterándose cuestiones ya enjuiciadas en anteriores procesos, en algunos de los cuales ya se estaba incorporado el dictamen de academia del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón en el que pretende apoyar algunas de sus pretensiones, lo que no fue óbice para su rechazo.

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 sólo cabe articular la impugnación indirecta como vía para discutir la legalidad, del único acto directamente impugnado y en conexión

dialéctica con este (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 a 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 cuáles no (sin que sea misión de la Sala indagar o conjeturar cuáles de las farragosas alegaciones de la parte actora se refieren o proyectan sobre el único acto directamente impugnado y cuando 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". Afirmando 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, que la mayor parte de las específicas cuestiones que se suscitan en relación as obras de remodelación del seminario -tales como calificación de la parcela como equipamiento privado religioso, superficie, densidad, edificabilidad, incumplimiento del artículo 74.1 de la Ley Urbanística de Aragón, retranqueos, linderos, equidistribución, inclusión de una superficie propiedad del Estado -fueron también ya planteadas en los recursos contra el Plan Especial del Área de Intervención AC-28 y el Proyecto de Reparcelación de la misma, en los que tales obras tienen su cobertura, como la tienen, a nivel del planeamiento general en el Texto Refundido de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2003, también objeto de impugnación directa -en este caso por el mismo recurrente-, por lo que a lo resuelto en tales recursos ha de estarse, dando -se insiste- por reproducido lo dicho en las sentencias en tales recursos recaídas. Siendo al respecto de recordar que aparte de la vertiente negativa de la cosa juzgada que

consagra el artículo, 69.c) de la Ley Jurisdiccional, la cosa juzgada tiene también un efecto positivo o prejudicial por el que no cabe contradecir en nuevo proceso lo resuelto en otro anterior. Así lo recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de abril de 2006 al declarar que “la cosa juzgada material produce una. doble vinculación: de una parte, negativa o excluyente, obligando al órgano judicial a declarar inadmisibile el proceso cuando advierte que el objeto de éste coincide o es jurídicamente idéntico a lo resuelto en sentencia firme en un proceso anterior; y, de otra, positiva o prejudicial, por la que, si el segundo proceso es sólo parcialmente idéntico a lo decidido en el primero, la decisión de aquél no podrá, embargo, contradecir lo definitivamente resuelto en éste. Dicho en otros términos, el órgano judicial del proceso posterior, en el caso de que formen parte su "thema decidendi" cuestiones ya decididas en sentencia firme anterior deberá atenerse al contenido de dicha sentencia, sin contradecir lo dispuesto en ella, sino tomándola como punto de partida”.

Sexto, que si bien en la sentencia recurrida se reproduce la fundamentación de la sentencia del Juzgado número 3 de fecha 16 de diciembre de 2008, que apreció la falta de legitimación de la recurrente al apreciar abuso de derecho en la impugnación del Proyecto de Reparcelación del Área de Intervención AC-28 -pronunciamiento que fue revocado por esta Sala en la sentencia de 13 de julio de 2012-, lo cierto es que la Juzgadora se limitó a poner de manifiesto sus dudas, sobre la legitimación del aquí recurrente, más ni inadmitió el recurso por tal causa, ni basó su pronunciamiento desestimatorio en ese motivo.

Y, finalmente, 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 de mayo de 2003 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 lo 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 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 éste y otros recursos, disipándose por todo ello, la apreciación del juzgado de que se trata de 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 resueltas 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.

**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 17 de febrero de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 525 de 2006.

**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.