

**SECCION Nº 1 DE LA SALA DE LO  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL  
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE  
ARAGON**

Proc.: **PROCEDIMIENTO  
ORDINARIO**

Nº: **0000352/2016**

NIG: 5029733320160000809

Resolución: Sentencia 000116/2019

C/ Coso, 1, Zaragoza

Zaragoza

Teléfono: 976 208 351, 976 208 350

Email.:

tribunalsuperiorcontenciosos1zaragoza@

justicia.aragon.es

Modelo: AP050

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Intervención:	Interviniente:	Procurador:	Abogado:
Demandante	FEDERACION DE EMPRESARIOS DE COMERCIO DE ZARAGOZA	JOSE ALFONSO LOZANO VELEZ DE MENDIZABAL	JAVIER ARIÑO BARCELONA
Demandado	AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA	SONIA SALAS SANCHEZ	FRANCISCO RIVAS TENA
Codemandado	IBEREBRO S.A.	BLANCA MARIA ANDRES ALAMAN	FERNANDO JOSÉ ZAMORA MARTÍNEZ

**SENTENCIA DE APELACIÓN Nº 000116/2019**

**ILUSTRÍSIMOS SEÑORES**

**PRESIDENTE**

D. JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

**MAGISTRADOS:**

D<sup>a</sup> ISABEL ZARZUELA BALLESTER

D. JUAN JOSE CARBONERO REDONDO

=====

En Zaragoza, a diecinueve de marzo de dos mil diecinueve.

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 352 de 2016, seguido entre partes, como demandante la **FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE COMERCIO Y SERVICIOS DE ZARAGOZA Y PROVINCIA (ECOS)**, representada por el Procurador D. Alfonso Lozano Vélez de Mendizábal y asistida por el Letrado D. Javier Ariño Barcelona; como demandada el **AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**, representado por la Procurador D<sup>a</sup> Sonia Salas Sánchez y asistido por el Letrado D. Francisco Rivas Tena; y como codemandada, la entidad **IBEREBRO, S.A.**, representada por la Procurador D<sup>a</sup> Blanca María Andrés Alamán y asistida por el Letrado D. Fernando José Zamora Martínez.

Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 24 de octubre de 2016, de aprobación con carácter definitivo del Plan Especial del Área de Intervención H-61-5, promovido por IBEREBRO, S.A.

**Procedimiento:** Ordinario

**Cuantía:** Indeterminada.

**Ponente:** Ilma. Sra. Magistrado D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 28 de diciembre de 2016, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo citado en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO.-** Previa la admisión a trámite del recurso, y aportación del expediente administrativo, la recurrente dedujo la correspondiente demanda en la que, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables, concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que se declare no ajustado a derecho, y, en consecuencia, anule y deje sin efecto Acuerdo Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de octubre de 2016 de aprobación definitiva del Plan Especial del área de intervención H-61-5, condenando a la Administración al pago de las costas.

**TERCERO.-** La Administración demandada y la entidad codemandada, en sus respectivos escritos de contestación a la demanda, solicitaron, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimaron aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestime el recurso formulado; y la codemandada con expresa imposición de 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

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==

**PRIMERO.-** Constituye el objeto del presente proceso determinar la conformidad o no a Derecho del Acuerdo, indicado en el encabezamiento de esta sentencia, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 24 de octubre de 2016, de aprobación definitiva del Plan Especial del Área de Intervención H-61-5, promovido por IBEREBRO, S.A.

La recurrente, tras señalar la normativa que considera de aplicación y, puesta en relación con el acto recurrido, aduce como motivos de impugnación: Primero.- Inclusión de usos no contemplados en PGOU. Vulneración del principio de jerarquía normativa del PGOU Zaragoza; y Segundo.- Conversión del uso comercial en único-dominante del sector. Contravención del PGOU. Usos no previstos.

**SEGUNDO.-** Las cuestiones aquí planteadas han sido resueltas, entre otras, en Sentencia de esta Sala y Sección, de fecha 19 de febrero del presente año, recaída en el recurso 344 de 2016, en el que igualmente se impugnaba la aprobación definitiva del Plan Especial del Área de Intervención H-61-5, por lo que, en aplicación del principio de unidad de doctrina, se reproducen los Fundamentos Sexto y siguientes, referidos a las mismas, para llegar al mismo pronunciamiento estimatorio del recurso: "... Pasamos a analizar por tanto a continuación la problemática relativa a la alteración de usos pretendidamente operada por el Plan Especial impugnado. SEXTO.- Esta cuestión nos sitúa en la tesitura de tener que comprobar si el Plan Especial impugnado ha penetrado en terrenos que, por afectar a la estructura general y fundamental del urbanismo de la ciudad, son propiedad exclusiva del Plan General de Ordenación Urbana. Su apreciación, dará lugar a la nulidad del Plan impugnado por vulneración de disposición general de rango superior, apreciando así la causa de nulidad prevista en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015.

Pues bien, para empezar, no resultará ocioso efectuar alguna consideración invocando aquí jurisprudencia reiterada que la Sala Tercera ha establecido en torno a las relaciones entre el Plan General y el Plan Especial de desarrollo – en este caso un PERI-, de la cual las partes son concedoras, atendido el contenido de sus respectivas alegaciones. Así, como se hace en la sentencia antes citada de 11 de octubre de 2016, en la anterior de 2 de octubre de 2012, de la misma Sala Tercera y de la sección 5ª (rec. 2071/2009)



Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==

se dice lo siguiente, evocando asimismo la de 1 de junio de 2010, recaída en recurso de casación 2368/2006: “*---en la STS de 26 de junio de 2009 (RJ 2009, 5797) --- hemos insistido en esta línea jurisprudencia, poniendo de manifiesto que "Especial importancia reviste, a tenor de lo alegado, precisar las relaciones entre el Plan General y el Plan Especial, en la medida que en este caso lo dispuesto en aquel sobre el posterior desarrollo de la zona no ha sido respetado por el plan especial impugnado.*

*(...) Las relaciones entre el Plan General y el Plan Especial impugnado no responden únicamente al principio de jerarquía normativa cuya infracción se aduce, pues si así fuera no sería posible dictar un Plan Especial sin previo Plan General o sin Plan Director Territorial (artículos 17.3 del TR de la Ley del Suelo de 1976 ( LA LEY 611/1976) y 76.3 y 145 del Reglamento de Planeamiento), ni se permitiría modificar lo regulado en el Plan General ---como es el caso de los planes especiales de reforma interior con el límite del respeto a la "estructura fundamental" (artículo 83.3 del RP)---*

*En general, todo sistema normativo tiene ordenadas sus normas en una escala de rangos, clasificación vertical, en las que cada norma puede disponer sobre las de nivel inferior, mientras que las inferiores han de respetar en todo caso el contenido de la regulación establecida en las de nivel superior. Ahora bien, las normas del sistema no se relacionan sólo en virtud del principio jerárquico, sino también atendiendo a la especialidad de su objeto por el concreto ámbito sobre el que inciden, lo que hace que gocen de cierta autonomía respecto a las demás normas ordenadas jerárquicamente, esta sería una vertiente horizontal. Pues bien, el ordenamiento urbanístico no resulta ajeno a tal estructura, pues los planes generales, planes parciales y los estudios de detalle, v. gr., resultan ordenados en virtud del principio jerárquico, aunque tienen su propio ámbito y contenido que gana en concreción según descendemos en la escala, mientras que los planes especiales tienen una relación con el plan general no sólo explicada por dicho principio.*

*Los planes especiales, a diferencia de los demás instrumentos de planeamiento, no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que su punto de vista es más limitado o sesgado porque atiende a un sector concreto y determinado, ... . Esta diferencia tiene su lógica consecuencia en las relaciones con el plan general, pues si su subordinación fuera puramente jerárquica quedaría el plan especial sin ámbito propio sobre el que proyectarse,*

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==

*toda vez que no puede limitarse a reproducir lo ya ordenado en el plan general. Téngase en cuenta que el plan especial precisa un campo concreto de actuación en función de los valores que persiga y en de los objetivos que se haya propuesto.*

*(...) Ahora bien, aunque su relación no sea explicable exclusivamente por el principio de jerarquía, e introduzca en sus relaciones normativas con el plan general el principio de especialidad, ello no quiere decir que la jerarquía no tenga aplicación en tal relación y que la autonomía o independencia del plan especial sea plena, que no lo es. En efecto, el ámbito sectorial que regula el plan especial no puede alcanzar hasta sustituir el planeamiento integral en la función que le es propia, como acontece con la clasificación del suelo o la fijación de la estructura general, que constituyen determinaciones vedadas al plan especial.*

*En este sentido, el artículo 17.1 del TR de la Ley del Suelo de 1976 (RCL 1976, 1192) ---a cuyo amparo se aprueba el plan especial impugnado según consta en la Memoria del mismo que obra en el expediente administrativo folio 33--- y el artículo 76.1 del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978, 1965) disponen, como pósito del régimen jurídico de este tipo de planes especiales, que se dictarán "en desarrollo" de las previsiones de los Planes Territoriales Planes Directores Territoriales de Coordinación, y sin necesidad de previa aprobación de Plan General de Ordenación. Acentuando de este modo su carácter subordinado como instrumento de desarrollo del plan general que establece el diseño integral del territorio. Igualmente, en el mismo artículo 17 de la Ley del Suelo citada y en el apartado 6 del también mentado artículo 76 RP se señala que "en ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir" a los Planes territoriales "en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecerse". Abundando en esta misma idea, el artículo 77 del RP dispone que "los Planes Especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo" de los planes territoriales.*

*De modo que, con carácter general, y al margen de la excepción del artículo 17.3 de la Ley citada y del 76.3 del RP, los Planes Especiales deben integrarse en las directrices esenciales del Plan General, si no se quiere que la ordenación global e integral establecida en este se contradiga, se sustituya o simplemente se deforme, mediante modificaciones introducidas en planes especiales que, como el ahora*

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==

*examinado, contradicen lo dispuesto en el plan general.*

*(...) En definitiva, el plan especial en su ámbito sectorial propio no puede contradecir y modificar los trazos gruesos --- determinación del instrumento de desarrollo y la fijación del modelo general de rehabilitación comercial--- que respecto a dicho ámbito ya había trazado el plan general.*

*(...) El invocado principio de jerarquía, por tanto, si bien palidece por la especificidad de su objeto en los planes especiales, sin embargo no desaparece, de manera que aunque el plan especial puede ordenar la materia propia que constituye su objeto especial con cierta autonomía, ... , sin embargo su regulación, insistimos, no puede contrariar lo dispuesto en el plan general respecto de los instrumentos de planteamiento designados por este plan para realizar el desarrollo posterior ... y porque el diseño que late en el plan general es diferente y contradictorio con el que luego establece el plan especial.*

*(...) No estamos, en fin, propiamente ante un Plan Especial de Reforma Interior ... con el que ciertamente guarda cierta semejanza, y respecto de las cuales el Reglamento de Planeamiento distingue entre planes especiales que realicen operaciones de reforma previstas en el plan general, en cuyo caso han de ajustar a él sus determinaciones, o cuando no estén previstas en el plan general, en tal caso el plan especial de reforma no puede modificar la "estructura fundamental" de aquel, como señala el artículo 83, apartados 2 y 3 del RP, para lo que se acompañará un estudio justificativo que no consta en los anexos como documentación complementaria. Por no aludir, respecto de estos planes a la aprobación solo municipal de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 147 y 148 del RP y 6 del Decreto-Ley 16/1981, de adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana"».*

En definitiva, la relación entre el Plan General y el Plan Especial, tiene una doble naturaleza, se rige por un doble principio: el de jerarquía, en tanto que desarrollo éste, de la ordenación pormenorizada contenida en aquél y, al propio tiempo, de especialidad, que permite la modificación de la ordenación pormenorizada del sector en cuestión, siempre que no se altere la estructura fundamental diseñada en el Plan; y esto para supuestos de Planes especiales que no se limiten a ser mero desarrollo de operaciones de reforma ya previstas en el Plan General, supuesto



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

este último en el que prevalece como principio de relación el jerárquico. Dista por consiguiente de ser sencillo el marco de relación entre el Plan General y el Plan Especial.

SÉPTIMO.- Pues bien, en el presente supuesto, nos encontramos ante un supuesto de los previstos en el artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón –Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio-, cuya tramitación será la prevista, conforme a lo dispuesto en el artículo 64.2, para los planes parciales en los artículos 57 y 60.

En el artículo 61.4 se dispone, asimismo, que *“Los planes especiales desarrollan y complementan las determinaciones del plan general de ordenación urbana y, salvo expresa previsión en contrario en éste, podrán modificar su ordenación pormenorizada de acuerdo con los criterios y directrices en él previstos, sin alterar en modo alguno la ordenación estructural”*.

Yendo a las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, encontramos en el Título Segundo, el dedicado al “Régimen del Suelo Urbano”, así como que el artículo 2.7 contiene la regulación relativa a la “Calificación de los Usos”, donde cabe comprobar que lo que denomina el Plan “Uso productivo”, puede tener diversas manifestaciones, no sólo el uso industrial –artículo 2.7.8-, sino también otros, como el agrario -2.7.7-, y el comercial –artículo 2.7.9-; dentro del uso comercial, precisamente, el artículo 2.7.9.2, contiene una clasificación de establecimientos comerciales, donde se relaciona, por una parte, los A) *“Establecimientos destinados a un solo sector: (...) f) Grandes superficies especializadas: (...)”*, y se relacionan, a su vez, diversos tipos –equipamiento personal, equipamiento de equipo del hogar, muebles,...-; C) Complejos y recintos comerciales –entre los que se encuentran los “parques comerciales”, entendidos en la letra f) de dicho apartado, como *“centros comerciales organizados en polígonos urbanizados, con edificios independientes contiguos entre sí que comparten estacionamiento y determinados servicios comunes; pueden incluir también actividades recreativas”*, definición que parece ajustarse al proyecto que constituye el objeto de regulación en el Plan Especial objeto de impugnación aquí. También habla el artículo 2.7.9.2 del Plan General en su apartado D), dedicado a

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==

“Establecimientos especiales y de promoción”, de los “b) Establecimientos de venta de saldos y ocasión”, con la correspondiente definición, la cual se ajusta también a la actividad que pretende implantarse, como actividad principal, en el sector objeto de ordenación por el PERI impugnado aquí.

Ahora bien, dicho lo anterior, debemos tener en cuenta que, antes que el artículo 2.7, en régimen general del Suelo Urbano, el artículo 2.6.4 regula la “compatibilidad de usos según la clasificación y calificación del suelo” y en el mismo se dice lo siguiente:

*“1. Las condiciones de compatibilidad se establecen para cada clase de suelo en los capítulos correspondientes.*

*2. Los planes parciales y los especiales podrán establecer limitaciones mayores que los que se contienen con carácter general en las presentes normas urbanísticas.”.*

El citado precepto -2.6.4 del Plan General-, y con independencia de la regulación general de usos en suelo urbano que contiene el artículo 2.7, nos permite establecer dos presupuestos fundamentales en nuestro razonamiento que resultarán, a la postre, claves para la solución de la presente controversia, a saber: que, en primer lugar, para la determinación de los concretos usos compatibles habrá que estar al capítulo correspondiente regulador de la concreta clase de suelo –en este caso el Título Quinto, relativo al suelo urbano no consolidado, y, en concreto, a su capítulo 5.4, relativo a las “Áreas de Edificación desinada a usos productivos pendientes de gestión (Zona H)”, particularmente, el artículo 5.4.3 “Condiciones de uso”; y, en segundo lugar, que los planes, en este caso, especiales pueden establecer limitaciones mayores que las contenidas en las normas urbanísticas del Plan General, precepto que se percibe claramente en línea con lo establecido, específicamente, en el artículo 5.4.1.6 del Plan, cuando articula el plan especial como instrumento de desarrollo de la ordenación contenida en el Plan General de sectores de suelo comprendido en áreas Zona H, y permite la modificación de la ordenación contenida en el Plan, pero con la frontera en el obligado mantenimiento de las limitaciones de uso y aprovechamiento global establecidos en el Plan General. Todo ello en armonía, a su vez, con lo dispuesto en el artículo 61.4 del TRLUA/2014.





Habrá que estar, por consiguiente, a lo específicamente dispuesto en el artículo 5.4.1.6, así como al artículo 5.4.3 y 5.4.5.3, todos del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

OCTAVO.- Atendido lo anterior, lo primero que debe decirse es que, es cierto, el texto del Plan dista de ser claro a la hora de identificar el uso dominante de los sectores pertenecientes a Zonas H, a las cuales corresponde el sector que es objeto de ordenación en el Plan especial impugnado. Efectivamente, el artículo 5.4.1.1 identifica el uso dominante con el productivo y, es cierto también, que el artículo 2.7.9 considera como productivo el uso comercial. A renglón seguido, el artículo 5.4.1.2, cuando distingue dos grados en este tipo de zonas –Zona H, o áreas de edificación destinada a usos productivos pendiente de gestión-, habla, en ambos grados, de zonas, áreas o sectores que corresponden a entornos de las principales carreteras de acceso a la ciudad, *“donde se ha iniciado la formación de un tejido industrial cuya urbanización no está completa...”*, es decir, afina más, al asociar el uso dominante productivo a la existencia de tejido industrial, en definitiva, está hablando de polígonos industriales dotados de una urbanización más o menos desarrollada. Habla de uso dominante productivo, industrial. Por otra parte, la diferencia entre ambos grados, se centra en que la zona H, grado 2º -como la nuestra- *“admite la implantación de determinados usos pertenecientes al sector terciario”*.

El mismo uso dominante productivo del que vuelve a hablar en el artículo 5.4.3.1, cuando define el grupo 1º de usos. En él habla de uso dominante, identificándolo con la industria tradicional de fabricación o de servicios, talleres, almacenamiento y distribución, admitiéndose otros usos compatibles –comercial, oficinas, equipamientos y servicios y vivienda-; y al mismo tipo de uso dominante productivo, al industrial, debe entenderse que se está refiriendo, cuando al definir el grupo 4, el apartado d) del artículo 5.4.3.1 habla de usos terciarios relacionados con el dominante, exceptuando de una obligada relación con las empresas de fabricación instaladas, las oficinas de servicios que, como uso terciario, admite.

En definitiva, lo que dice el artículo 5.4.3.1 es que, al final, y específicamente referido para este tipo de zonas –zona H-, el uso

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==

dominante es el productivo, sí, pero concretamente el industrial, y relacionados con el mismo, ciertos usos terciarios –grupo 4-; junto al uso que ha de entenderse dominante, se admite, también, el uso del suelo para otros usos productivos, es claro, pero relativos a venta mayorista o exposiciones de venta minorista, en grandes superficies especializadas -artículo 2.7.9.2 A) f)- o en edificios –grupo 3- y dedicados a materiales de construcción, maquinaria y bricolaje, vehículos ,accesorios y piezas de recambio, así como combustibles – grupo 2- o en edificios –grupo 3- destinados a usos admisibles de venta mayorista o minorista para actividades del grupo 2 y otras añadidas específicamente, que, por la lectura del contenido del Grupo 3, no podrán llevarse a cabo en grandes superficies.

En cualquier caso, el grupo 3 habla de usos admisibles de venta mayorista o minorista, como en el grupo 2. Lo único que cualifica un grupo y otro es que determinados productos pueden venderse en grandes superficies especializadas y en edificios –los productos del grupo 2- mientras que los que añade el grupo 3 sólo podrán ser comercializados en edificios, y no en grandes superficies.

En definitiva, y dentro ciertamente de un uso productivo que siempre es dominante, es obvio, se identifica como propiamente tal, el industrial, y como admisible, el comercial –grupos 2 y 3-, así como usos terciarios relacionados con el industrial –el dominante- en el grupo 4. Y deberá entenderse como admisible el uso que en definición contenida en el artículo 2.6.3.3 es compatible, porque *“sin ser complementario ni consecuencia del uso principal, no son contrarios a éste o son convenientes para el cumplimiento de los objetivos del Plan, por contribuir a evitar la excesiva especialización de uso y la segregación funcional de la ciudad (usos admisibles)”*.

Así pues, el diseño que establece el Plan para este tipo de zonas, como es la ordenada en desarrollo por el Plan especial impugnado, contempla un uso dominante, que es el industrial, y dos tipos de usos admisibles, el comercial –grupos dos y tres- y el terciario –grupo 4-, como complementario o asociado, éste último, al principal o dominante.

NOVENO.- Y siendo éste el marco regulatorio, la ordenación pormenorizada que el Plan General establece para este tipo de





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAAA==

zonas, para la zona que constituye el sector objeto del plan especial recurrido, el artículo 5.4.1.6 admite modificaciones en la ordenación del Plan General, vía Plan Especial de Reforma Interior, pero lo que no admite es alterar las limitaciones de uso, como antes el artículo 61.4 de la LUA/2014 no admitía la posibilidad de alterar la estructura fundamental del Plan General por vía de plan especial de desarrollo.

En este sentido, y relacionado con lo anterior, el artículo 5.4.5.3, cuando habla de las condiciones de uso en zona H, grado 2 –que son tituladas como áreas de usos productivos mixtos-, viene a decir que el Ayuntamiento puede denegar la aprobación de un plan especial para la ordenación de actividades de los grupos 3 y 4 en determinados supuestos.

Pues bien, aquí en realidad, ocurre justo lo contrario, no sólo no mantiene las limitaciones de usos que establece el plan, sino que los amplía; y transforma, efectivamente, el que se contempla tan sólo como admisible en el sector, en dominante. Por ello se ve en la necesidad de completar la regulación de usos posibles, añadiendo usos admisibles a los previstos por el Plan en los grupos tres y cuatro. Lo que ocurre es que lo hace por vía inadecuada, por vía de Plan especial, cuando debió hacerlo promoviendo una modificación del Plan General.

Así se lo advierte en varias ocasiones el servicio de ordenación y gestión urbanística, como es el caso del informe de 14 de octubre de 2016 y, antes, el de 13 de julio del mismo año.

En el caso del primer informe, y dejando al margen la interpretación que se realiza del artículo 5.4.3, que, como es de ver y por lo ya razonado, la Sala no comparte, se advierte de que un plan especial dirigido a establecer la ordenación específica de una zona H, como la nuestra, no puede incluir usos distintos de los previstos en los grupos 3 y 4.

En el caso del segundo informe de los citados –el primero cronológicamente-, ya se ponía de manifiesto que el artículo 17 del proyecto introduce usos –otros usos comerciales- que no están entre los comprendidos en los grupos 2, 3 y 4 del artículo 5.4.3 del PGOU. Y en ese informe ya se advertía, un tanto crípticamente, de que “se





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==

*hace preciso una nueva valoración de la Corporación en función de los motivos de interés público que puedan concurrir en el presente expediente y las circunstancias actuales en la que, junto con los usos permitidos, se autoricen los otros usos comerciales solicitados si lo estima procedente.”.*

Puede concluirse que el Plan Especial transforma un sector desde su inicial configuración como industrial –en realidad es un polígono industrial- en un centro comercial o, por mejor decir, en un parque comercial, entendido éste como *“centro comercial organizado en un polígono urbanizado, con edificios independientes contiguos entre sí que comparten estacionamiento y determinados servicios comunes; pueden incluir también actividades recreativas”*, destinado a *“Establecimientos especiales y de promoción”*, concretamente a *“b) Establecimientos de venta de saldos y ocasión”* –artículo 2.7.9-.

Por consiguiente, fácilmente podrá llegarse a la conclusión de que altera las limitaciones de uso establecidas previamente en el Plan General, introduciendo nuevos usos en la ordenación específica del sector, no previstos en el Plan, y convirtiendo en dominante lo que está previsto en el Plan sólo como admisible, de modo que el sector o zona deja de ser de uso productivo mixto como define a una zona H grado 2 –como la nuestra- el artículo 5.4.5 del PGOU.

Que no es comparable la situación ordenada por el Plan especial objeto de controversia con la ordenación del sector 88/3-1, mediante el correspondiente Plan Parcial que permitió el complejo de ocio comercial denominado “Puerto Venecia”, se desprende de la diferente y específica ordenación que prevé el mismo Plan General de Ordenación Urbana para esa concreta actuación.

Efectivamente, el artículo 7.3.3.3 del PGOU establece, en sede de ordenación referida al *“uso del suelo urbanizable no delimitado de usos productivos”* –Puerto Venecia o sector 88/3-1-, que, *“en las áreas productivas y mixtas, en el acto de delimitación del sector se establecerán los usos que haya de ordenar el plan parcial, de acuerdo con los grupos contemplados por el artículo 5.4.3 de estas normas para el suelo urbano no consolidado.*



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==

*La ordenación contenida en los planes parciales de áreas productivas y mixtas se atenderá a las condiciones de aprovechamiento y uso de las parcelas resultantes determinada en el capítulo 5.4 de estas normas para las zonas H-1 Y H-2, respectivamente, del suelo urbano no consolidado.”.*

Ahora bien, el artículo 7.3.3.4, segundo párrafo, dispone que *“las condiciones específicas de ordenación de las distintas áreas de suelo urbanizable no delimitado, se establecen en el Anejo VI de las normas urbanísticas”.* Y si se acude al lugar que se indica, fácilmente podrá comprobarse que, concretamente para el sector 88/3, se permiten *“usos deportivos y de ocio organizado”*, introducidos por Modificación Aislada nº 33 del PGOU.

**DÉCIMO.-** Consecuencia inevitable de todo cuanto se ha razonado hasta ahora es la nulidad de pleno derecho del Plan Especial impugnado, por vulneración del principio de jerarquía normativa, por infracción de instrumento de planeamiento de rango superior, al ir más allá de lo que el Plan General, que contiene ordenación pormenorizada del sector, permite ir a un Plan Especial de desarrollo como lo es el presente impugnado. Introduce usos no contemplados por el Plan General y, efectivamente, convierte en dominante un uso contemplado por el Plan como admisible. Concorre causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, y, por tanto, así es declarada....”.

**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 y 4 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso a las codemandadas, si bien se determina que el importe de las mismas no podrá rebasar la cantidad de 1.500 euros, por representación y asistencia, por cada una de las partes que se hubieran opuesto a la demanda.

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

## FALLO

**PRIMERO.-** Estimar el recurso contencioso-administrativo número 352 del año 2016, interpuesto por la representación procesal



de la **FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE COMERCIO Y SERVICIOS DE ZARAGOZA Y PROVINCIA (ECOS)**, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de octubre de 2016, de aprobación definitiva del Plan Especial del Área de Intervención H-61-5, promovido por **IBEREBRO, S.A.**, el que declaramos nulo de pleno derecho.

**SEGUNDO.-** Imponer las costas a las codemandadas, con el límite establecido en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

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

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff638d9d93d68bc7e436/ZYsAA==

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN JOSE CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:55

CSV: 5029733001-f739492aae37ff63849d93d68bc7e436ZYsAA==

**DILIGENCIA DE PUBLICACION.-** En ZARAGOZA, 25 de marzo del 2019. La extiendo yo, **EL LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**, haciendo constar que el/la Ilmo/a Sr/Sra. Magistrado/a Ponente de esta Sección y Sala hace entrega de sentencia de fecha 19 de marzo de 2019 deliberada por los Magistrados referidos en la misma. Una vez firmada electrónicamente se procede a la notificación a las partes, haciéndoles saber que contra la presente resolución podrá interponerse **RECURSO DE CASACIÓN** ante el Tribunal Supremo por infracción de norma estatal o de la Unión Europea o recurso de casación ante este tribunal por infracción de derecho autonómico, según lo previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, redacción dada por la LO 7/2015, de 21 de julio. Recurso que se preparará ante esta Sala, en el plazo de **30 DÍAS** contados desde el siguiente a la notificación de la resolución, por escrito que deberá cumplir los requisitos del artículo 89 del citado texto legal. Previo deposito de 50 euros conforme a la disposición adicional decimoquinta de la LOPJ, en la Cuenta de Consignaciones de esta Sección del Banco Santander, **número 4897000093035216**, debiendo indicar en el campo concepto del Resguardo de ingreso “Recurso”, Código 24, Tipo Casación, con el apercibimiento de no admitirse a tramite el recurso cuyo deposito no esté constituido, salvo las excepciones establecidas para las Administraciones Publicas y el Ministerio Fiscal. Doy fe.