

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

Calle Coso, 1, Zaragoza

Zaragoza

Teléfono: 976 208 351, 976 208 350

Email.:tribunalsuperiorcontenciosos1zaragoza@justicia.aragon.es

Modelo: PO185

Proc.: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**Nº: **000068/2020**

NIG: 502973332020000097

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Puede relacionarse telemáticamente con esta Admón.  
a través de la sede electrónica (personas jurídicas)  
<https://sedejudicial.aragon.es/>

## **SENTENCIA Nº Número de resolución**

### **ILMOS. SEÑORES**

#### **PRESIDENTE**

Don Juan Carlos Zapata Híjar

#### **MAGISTRADOS**

Don Javier Albar García

Don Juan José Carbonero Redondo

-----

En Zaragoza, a 28 de febrero de 2025.

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 contencioso-administrativo número 68 de 2020, seguido entre partes; como demandante la entidad **YO COMPRO EN LAS FUENTES Y ALREDEDORES, FEDERACIÓN DE SERVICIOS DE COMISIONES OBRERAS, FEDERACIÓN IZQUIERDA UNIDA ARAGÓN, FEDERACIÓN ASOCIACIONES DE BARRIOS SARACOSTA DE ZARAGOZA, PARA VECINOS, USUARIOS Y CONSUMIDORES (FABZ), ASOCIACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-ECOFONTANEROS, PARTIDO GZ, ASOCIACIÓN SAN JOSÉ BARRIO COMERCIAL DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE COMERCIO Y SERVICIOS DE LA PROVINCIA DE HUESCA, PODEMOS Y FEDERACIÓN ESTATAL DE**

**SERVICIOS, MOVILIDAD Y CONSUMO DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT)**, representados todos ellos por el Procurador de los Tribunales D. Ángel Ortiz Enfedaque y asistidos por el Letrado D. Juan Carlos Jiménez Jiménez; y como demandado el **AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA** representado por Procuradora Dña. Sonia Salas Sánchez y asistida de Letrado D. Francisco Rivas Tena, así como co-demandada, la entidad **IBEREBRO, S.A.**, representada por Procuradora Dña. Blanca María Andrés Alamán y asistida de Letrado D. Fernando José Zamora Martínez, según los siguientes,

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en fecha de 20 de febrero de 2020, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 20 de diciembre de 2019, de aprobación definitiva de la Modificación Aislada nº 171 del PGOU de Zaragoza.

**SEGUNDO.-** Previa admisión a trámite del recurso y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda en la que, tras relacionar el recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, concluyó con el suplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación del recurso, declare la nulidad absoluta o, en su caso, anulabilidad de la resolución objeto del presente recurso contencioso-administrativo.

**TERCERO.-** La representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza, en su escrito de contestación a la demanda, suplicó tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, que se dictara sentencia por la que se desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto de contrario, con imposición de costas a los demandantes.

Del mismo modo se pronunció la entidad codemandada, a través de su representación procesal, suplicando la desestimación de la demanda.

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdf8b50ivXAQ==

**CUARTO.-** Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en autos, y formuladas conclusiones por las partes, se celebró la última votación y fallo el día 15 de enero de 2025.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado de esta Sala, D. Juan José Carbonero Redondo.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente proceso el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 20 de diciembre de 2019, de aprobación definitiva de la Modificación Aislada nº 171 del PGOU de Zaragoza, con objeto de asignar a los terrenos del área H-61.5 la calificación de zona F-61-5..

La parte recurrente sostiene, como alegaciones principales de su pretensión que, en primer lugar, se pretende en este procedimiento incorporar dentro del Plan General las determinaciones de un plan especial declarado nulo, optando por no incluir zona de referencia del suelo urbano consolidado. Nos encontramos, dice la recurrente ante un supuesto de urbanismo a la carta. No deja para desarrollo de la nueva ordenación a un Plan Especial posterior, sino que lo que se hace es incorporar la ordenación de un Plan Especial anulado judicialmente al Plan General, incurriendo en desviación de poder, pues no se pretende llevar a cabo una nueva ordenación según el interés público urbanístico general y objetivo. La motivación es legalizar la actuación urbanística iniciada tras la aprobación de un Plan Especial anulado judicialmente, lo cual ha sido rechazado por los tribunales, tal y como se desprende de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2012. No se ha hecho esfuerzo alguno en demostrar y explicar qué interés público general y objetivo se persigue con la alteración del régimen de usos de la zona H consistente en ampliar los usos productivos permitidos al comercial en todas sus gamas y los propios del ocio, cuando la propia Administración local considera inadecuada esta extensión de usos porque se producirían problemas de movilidad. No consta consulta al órgano de evaluación medio ambiental sobre la necesidad o no de evaluación ambiental estratégica pese a que la modificación que nos ocupa supone ampliar los usos posibles considerablemente y por tanto la afluencia de tráfico.

En segundo lugar, sostiene que el Acuerdo es arbitrario, excede lo discrecional al calificar un espacio que reviste caracteres de zona H como zona F, e incurre en vulneración del principio de prohibición de reservas de dispensación y de igualdad. El PGOU prevé la calificación como zona F

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HUIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb50ivXAQ==

Firmado por: JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO, JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR, JAVIER ALBAR GARCIA	
Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <a href="https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html">https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html</a>	Fecha: 06/03/2025 11:52
CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb50ivXAQ==	

para espacios donde se prevé una operación o actuación integrada o de transformación urbanística en suelo urbano, según el artículo 118.2 b) de la LUA 2014, de nueva urbanización, de rehabilitación urbana o de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan naturaleza de actuación de rehabilitación urbana. Lo fundamental es que el planeamiento entienda que se trata de una estructura que hay que transformar o cambiar respecto a lo existente, para dotar los espacios de una nueva ordenación contenida en un Plan Especial. Así, el artículo 5.2.2 de las NN.UU. PGOU y 5.2.4, lo dicen. Por su parte el artículo 5.2.1 dice que la naturaleza de las zonas F es la de ámbitos de reformas interiores pendientes de ordenación, que se completan con un plan especial. Esto no es lo que sucede aquí, pues estamos ante suelos industriales en proceso de terciarización, con edificaciones nuevas que no quieren ser transformados ni regenerados en función de nuevas líneas de ordenación. Tampoco se prevé un nuevo Plan Especial en el que se recoja una nueva ordenación. Es al revés en realidad, pues el Plan Especial se plasma, o se traspone, al Plan General, de modo que el instrumento de desarrollo deviene innecesario.

En tercer lugar, alega nulidad de pleno derecho por inexistencia de evaluación ambiental.

**SEGUNDO.-** Por su parte, tanto la representación procesal del Ayuntamiento demandado, como también la de la entidad codemandada, IBEREBRO, S.A., se opusieron a la demanda, alegando que la Modificación Aislada nº 171 el PGOU de Zaragoza, sustancialmente afecta a la catalogación y zonificación del Área de intervención, zona F, con prescripciones diferentes a las del Plan Especial de la antigua zona H declarado nulo por la Sala. Al folio 69 del expediente administrativo se dice la modificación nº 171 de las determinaciones del Plan General tiene carácter de modificación de menor entidad que se reduce a un cambio puntual de calificación de los terrenos comprendidos en un área concreta del PGOU. Estamos ante una modificación puntual, que no afecta a la ordenación estructural del territorio.

Entienden que no hay desviación de poder, pues se trata de reasignar zonificación que contempla usos no incompatibles en una determinada área cuya evolución y estado físico determina culminar el proceso de renovación urbanizador prácticamente al 98% y mantener la actividad concedida en licencias municipales vigentes.

Consideran que no se incurre en arbitrariedad por la modificación de la zonificación asignada al área que pasa de H (uso predominante

industrial), cuando ya han desaparecido las industrias, a F, uso terciario y comercial, urbanizado y con licencias de actividad. Tampoco se infringe el principio de igualdad.

No existe prohibición de la posibilidad de modificación de un planeamiento general, ni existe un derecho adquirido a la congelación urbanística del territorio, de la zona afectada, máxime cuando quien invoca la arbitrariedad no resulta afectado. No existe vulneración del principio de igualdad porque no se consideró procedente ampliar los usos previstos en la zona H-61-5 a todos los suelos de la ciudad que contaran con dicha zonificación pues en esta área concurrían circunstancias que las distinguen de otros ámbitos.

En tercer lugar, entienden que no necesita declaración de impacto ambiental. Al tratarse de una modificación de escasa entidad, conforme al artículo 87.4 del R.D. 1/14, ni el dictamen es preceptivo, ni vinculante, ni el dictamen emitido contempla, sino todo lo contrario, que se haya de evaluar desde el punto de vista medioambiental tal modificación de uso. En la resolución de 28 de febrero de 2020, el INAGA dice que no es preciso porque el cambio es una mejora ambiental, y por ello no somete a procedimiento de evaluación el plan especial. Además, el artículo 12.4 de la Ley 11/14 es aplicable esta modificación. Se trata de una modificación de plan general que afecta a suelo urbano y el proyecto está situado en área urbanizada.

**TERCERO.-** Expuestas las posiciones de las partes en los términos expresados, es oportuno hacer un breve recordatorio, a modo de consideración previa, sobre lo que resolvimos en nuestra sentencia de 19 de febrero de 2019, recaída en autos de Procedimiento Ordinario nº 344/2016, y el fundamento de la decisión que allí tomamos.

En aquella sentencia decíamos lo siguiente:

<<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,

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb50ivXAQ==

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.>>.

Y concluíamos en esto:

**<<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.>>

En definitiva, que no era dable al Planificador, sin vulnerar el principio de jerarquía normativa que rige las relaciones entre Plan General y Plan Especial, acometer por vía de Plan Especial -cuando el Plan General ya contiene una ordenación pormenorizada del sector-, la introducción de usos no contemplados en el Plan General, pues, recordemos, convertía en dominante un uso sólo contemplado como admisible en el Plan General. La única y verdadera razón de la nulidad del Plan Especial que constituía allí el contenido de nuestra decisión, era que se hacía mediante Plan Especial lo que debió hacerse por vía de modificación de Plan General. Y específicamente se decía que era la única y verdadera razón de la nulidad que declarábamos del instrumento urbanístico impugnado entonces.

**CUARTO.-** Este recordatorio, nos permitirá rechazar la primera de las objeciones que las recurrentes plantean frente a la modificación impugnada, cuando vienen a decir que será nulo en la medida en que pretende incorporar la ordenación de un Plan Especial que ha sido anulado, al Plan General, entendiendo que tal actuación está vedada al Planificador, so pena de incurrir en desviación de poder. Y que se pretende legalizar una actuación urbanística iniciada tras la aprobación de un Plan Especial anulado judicialmente.

Y es que, ciertamente, el Plan se anuló porque no se podía hacer mediante Plan Especial lo que se pretendía hacer, por infracción del

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcbf8b50ivXAQ==

principio de jerarquía normativa, no porque el Planificador no pueda alterar los usos de un determinado sector.

Si es o no “urbanismo a la carta”, si existe o no interés público que legitime la actuación acometida por el planificador urbanístico, en definitiva, si ha incurrido la Administración en desviación de poder, será cosa, precisamente, que habrá de verse en este procedimiento y que, a tenor de la documental obrante, y, principalmente de la Memoria de la modificación, junto con lo que consiga acreditar la parte actora que impugna tal modificación, deberá resolverse, en sentido favorable o no a lo pretendido en la demanda. El propio objeto de la modificación, en sí misma considerada, habrá de determinar su validez o no, sin que deba ser anulada una modificación de Plan, porque haga lo que antes hizo la Administración mediante instrumento urbanístico inadecuado.

De la misma manera, cabe tener presente que, según consolidada jurisprudencia –por todas, sentencias de la Sala Tercera, sec. 5ª de 18 de julio de 2006 (rec. 390/2003), 19 de marzo de 2007 8rec. 6482/2003) y 6 de marzo de 2012 (rec. 1959/2008)- sólo estamos ante una reserva de dispensación, cuando la ordenación singular prevista no se ha justificado en los documentos que integran el plan que apoya un trato desigual con las otras fincas de la misma calificación urbanística. Efectivamente, no estamos ante una reserva de dispensación cuando es el propio Plan, en atención a las condiciones particulares de una parcela, el que establece para ella unas determinaciones urbanísticas diferentes de las que la rodean.

En definitiva, será cosa de ver ahora si se ha hecho o no esfuerzo por la Administración en explicar el interés público general y objetivo que se persigue con la alteración del régimen de usos de la zona en cuestión, si es que, y esto es clave, se ha optado por esta vía, que es la que se sigue en la Modificación Puntual nº 172 del PGOU de Zaragoza.

**QUINTO.-** Pues bien, es la propia codemandada, la entidad IBEREBRO la que ofrece la razón última que justifica la Modificación impugnada. Y dice que la Modificación no supone una legalización de lo realizado por Plan Especial, sino que pretende dar seguridad jurídica a una actuación urbanizadora y de desarrollo edificatorio comercial y terciario recreativo ejecutado en dicha área conforme al Plan especial declarado judicialmente nulo, de modo sobrevenido, por razón de una interpretación de los términos del Plan General de un modo totalmente diferente a lo realizado hasta entonces por el Ayuntamiento. En definitiva, que no estamos ante una regularización de una ilegalidad porque se trata de obras

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb50ivXAQ==

realizadas al amparo de un PERI, antes de la firmeza de su nulidad judicial, cuya planificación, en cuanto a la alteración de uso dominante que se verificó mediante el mismo siguió el criterio tradicional del planificador, sobrevenidamente alterado por criterio judicial totalmente diferente.

Lo cierto es que, bien mirada la explicación que ofrece la codemandada, puede dar la sensación en algún momento de que, paradójicamente, la fuente de la pretendida inseguridad jurídica que se trata de atajar, se halla en el criterio y razonamiento judicial que condujo a la nulidad del PERI, y no en el error interpretativo del Ayuntamiento declarado judicialmente, y que fue el fundamento de la nulidad de pleno derecho del PERI, nulidad firme ya por otra parte.

Así pues, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 25 de marzo de 2019, simultáneamente al legítimo mantenimiento de los recursos pertinentes que cabían frente a la sentencia recaída en autos de P.O. 344/2016, que terminaron inadmitidos, dispone ordenar al Gobierno de Zaragoza iniciar expediente de modificación del PGOU para incorporar los usos previstos para el área H61/5 en el plan especial declarado nulo, lo cual permitiría la legalización de las obras ya ejecutadas, que son la práctica totalidad de las mismas, sumado al hecho de las licencias ya concedidas, que hace que el suelo, se dice haya alcanzado de hecho, así lo dice el informe del servicio de Planificación y Diseño Urbano de 28 de junio de 2019 obrante en el expediente administrativo, la condición de suelo urbano consolidado.

La finalidad, en definitiva, será la de dar cobertura a una situación de facto sobrevenida al fallo judicial, pues mientras no fue firme la nulidad del Plan, éste ha continuado ejecutándose, dado que tampoco fueron impugnados los proyectos de urbanización y de reparcelación a que dio lugar la ejecución del PERI declarado nulo.

O lo que es lo mismo, dice el referido servicio en aquel informe que lo que se acordó por el Pleno en el Acuerdo de 25 de marzo de 2019 y se solicita por la codemandada es “una modificación del Plan General que legalice el Plan Especial declarado nulo y las obras y actividades promovidas a su amparo”.

Mediante la solución materializada, no sólo en la Modificación Aislada nº 171 –objeto de este recurso-, sino adicionalmente también en la nº 172, se pretendió modificar el Plan, por la primera, específicamente para el área H61/5, cambiando, alterando, la zonificación del Área, que pasa de H a F, en razón del grado de ejecución del PERI declarado nulo, para regularizar lo indebidamente ejecutado; y acometer, por la segunda, una modificación adicional –la nº 172, que no es objeto de este recurso- para

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb50ivXAQ==



clarificar la normativa del PGOU en relación con todas las zonas H de la Ciudad, modificación esta última que, dicho sea de paso, responde de manera más precisa a lo que fue motivo y fundamento de la declaración de nulidad del PERI de la que trae causa el presente litigio; a lo que dijimos en nuestra sentencia en definitiva.

Es decir, se declaró nulo el PERI porque hacía lo que no permitía el PGOU, que era el cambio de uso dominante en Área calificada como H2, a partir de una redacción de los preceptos del PGOU que, precisamente, junto con la interpretación que venía haciendo el Planificador, eran, en realidad, la fuente de la inseguridad jurídica que la codemandada parece que atribuye a esta Sala.

En el informe antes referido de 28 de junio de 2019, el Servicio de Planificación y Diseño, en sus páginas 6 y 7, viene a decir que <<...a juicio de esta dirección, si la corporación mantiene este criterio –el referido de regularizar lo ejecutado ya mediante el PERI declarado nulo- , lo más adecuado y sin duda ágil, sería resolver esta cuestión sin abordar otras que podrían suponer una alteración de los principios de estructura urbana expuestos en la memoria del Plan General y tendría consecuencias ahora difíciles de valorar, sobre el equilibrio de usos en la ciudad, la circulación en sus ejes de salida o la presión sobre construcciones industriales actualmente en funcionamiento, pudiendo fomentar su cierre en lugar de su mantenimiento y ampliación, que es el objeto principal del régimen de las zonas H>>.

De ahí que quepa, sigue diciendo el informe, <<centrarse en el área h61/5, asumir que está de hecho urbanizada conforme a un plan especial, un proyecto de reparcelación y un proyecto de urbanización que el Ayuntamiento aprobó definitivamente y darle una regulación que permita recuperar la validez del plan especial anulado en sus mismos términos.>>.

En otro momento dice el informe que <<las áreas calificadas como zonas H proceden en general de suelos industriales implantados mediante actuaciones aisladas que no han completado su urbanización o sus cesiones y que permanecen en servicios provisionales y con la malla viaria incompleta>>. La situación fáctica del área en cuestión no es ya la propia de una zona H, pues no estamos ya ante suelos sin reparcelar, ni urbanizar, ante suelos industriales deficientemente urbanizados, sino que cuenta con un grado de urbanización material completo o casi completo, que asimila esta área a suelo urbano consolidado y cuenta con proyecto de reparcelación aprobado aunque no inscrito en Registro de la Propiedad. El proyecto de reparcelación y el de urbanización están referidos al PERI declarado nulo.

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb50ivXAQ==

Por ello concluye en que <<...lo más apropiado es calificarlo como F, como zona abierta a cualquier actividad contemplada por el Plan General, donde la ficha de cada área puede establecer las limitaciones adecuada para que los usos desarrollados sean lo pretendidos (...) de modo que podría tramitarse la aprobación de un plan especial análogo al anterior, con la diferencia de la denominación del área y las referencia al estado actual, así como de instrumentos de ejecución que no pudieran convalidarse.>>.

**SEXTO.-** Expuesto lo anterior, pretende la Administración, a impulso de la codemandada, solucionar una alteración de usos imposible mediante Plan Especial, porque eso es lo que dijimos en la sentencia de referencia, mediante un cambio de zonificación en el Plan General invocando la fuerza normativa de lo fáctico, que sigue siendo, al menos en ese caso, un camino imposible por dos razones fundamentales. Una, abstracta y general, que es que la fuerza normativa de lo fáctico, si bien rige para la apreciación de situaciones básicas de suelo, sin embargo no sirve para la categorización del suelo, y menos para cambios en la zonificación; y, en segundo lugar, es que, en el presente supuesto, invocar la fuerza normativa de lo fáctico sólo sirve para legitimar una situación de edificación ilegal.

No desconoce esta Sala lo resuelto recientemente por la Sala Tercera en su sentencia de 12 de marzo de 2024, dictada por la secc.5ª, en recurso 5113/2022, y la interpretación que ofrece sobre la aplicabilidad de la teoría de la fuerza normativa de lo fáctico y el artículo 73 de la LJCA en supuestos de nulidad de un Plan General por falta de un informe –en este caso de la correcta evaluación de impacto ambiental, por procedimiento ordinario y no por simplificado como ocurrió-, que ha continuado su desarrollo hasta la firmeza de la nulidad declarada del referido plan. En esos casos la Sala Tercera, contra el parecer de la de instancia, bendice lo desarrollado y ejecutado hasta la firmeza de la nulidad, al amparo del artículo 73 de la LJCA, por seguridad jurídica, y lo da por válido permitiendo una nueva planificación ajustada a la situación de urbanizado alcanzada por razón de lo desarrollado del plan declarado nulo hasta la firmeza de esta nulidad.

Efectivamente, en dicha sentencia se evoca la doctrina sentada en otra anterior, la nº 62/2024, de 17 de enero (rec. 2859/2022), en la que la Sala Tercera fija el alcance de la declaración de nulidad de los planes de urbanismo, por referencia a los límites de la aplicabilidad de la teoría de la

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb50ivXAQ==

fuerza normativa de lo fáctico, la cual encuentra fundamento legal en el artículo 73 de la LJCA, como ya hemos dicho.

Allí, específicamente, se sienta como doctrina la siguiente: <<La situación fáctica del suelo (suelo urbanizado), obtenida en su totalidad por la ejecución de un plan urbanístico posteriormente anulado, puede producir el efecto jurídico determinante de la elección de la modalidad de evaluación ambiental estratégica por el procedimiento simplificado y no por el ordinario siempre que, atendido el tiempo transcurrido y la consolidación de la urbanización, esa situación imposibilite a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido o resulten dichas medidas excepcionalmente costosas social y económicamente, siempre que no exista la posibilidad material ni jurídica de elegir otra alternativa distinta de la existente desde la perspectiva medioambiental y concurren especiales razones de interés público que justifiquen la actividad planificadora.>>.

Es decir, la cuestión que se somete a la decisión de la Sala Tercera, sobre la cual sienta tal doctrina, los límites de la fuerza normativa de lo fáctico, se sigue manteniendo en torno al deber de atender a la hora de planificar, a la situación básica del suelo, es decir, se sigue moviendo en el terreno de la clasificación del suelo, que es el terreno natural en el que dicho principio o teoría despliega toda su virtualidad. Como ocurre aquí, en ese caso, es cierto que tras la nulidad de un Plan ha continuado la ejecución del mismo, con la consiguiente actuación administrativa de ejecución devenida firme, generada al amparo de aquel plan nulo, todavía no firme –su nulidad-; y la Sala Tercera bendice que la Administración atienda cuando vuelve a planificar, a la situación básica del suelo consecuencia de ese proceso de transformación urbanística aun propiciado por un Plan judicialmente declarado nulo, y ello en relación con la evaluación ambiental a la que debe ser sometido el nuevo plan. Y lo hace por la preservación de una mínima seguridad jurídica, ante lo distanciado en el tiempo de la planificación –en el supuesto resuelto por la Sala Tercera y antes por la de instancia, una distancia temporal de cerca de veinte años-.

Pero ocurre que en el presente supuesto no sucede lo mismo ni la fuerza normativa de lo fáctico, a la que pretende acogerse la Administración, opera en igual sentido, pues estamos ante un desarrollo contra plan, y que se mueve en el terreno de la zonificación, no de la clasificación del suelo, el cual, antes y después, sigue siendo urbano no consolidado. Y ocurre que uno de los límites al principio al que pretende acogerse la Administración es precisamente ese, que no estamos ante

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb50ivXAQ==

apreciación de una u otra situación básica del suelo, que no cambia en este caso, además.

Debe advertirse, por otra parte, que tampoco el sector responde a la descripción propia de lo que debe entenderse por zona “F”, tal y como la define el artículo 5.2.1 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Zaragoza.

En dicho precepto se dice lo siguiente: **<<ARTÍCULO 5.2.1. DEFINICIÓN** *Corresponden a suelos en los que se proyectan nuevos tejidos urbanos pendientes de ordenación mediante un plan especial de reforma interior y de la gestión consiguiente. A estos efectos, además de la exigencia de su adecuación al entorno edificado, se incluyen en una zona propia (F) que comprende varios grados, cada uno de ellos caracterizado por un índice de edificabilidad real y una densidad de viviendas aplicables a la superficie bruta del ámbito.>>*.

Aquí no se proyecta nada, no hay en proyecto “nuevos tejidos urbanos pendientes de ordenación mediante PERI”. Estamos ante una zonificación posterior a una transformación urbanística declarada judicialmente nula. Fácil será intuir de este modo el desenlace del presente procedimiento.

Así pues, retomando lo que dijimos en la sentencia que declaró la nulidad del Plan Especial origen de toda esta controversia, el motivo de la nulidad fue la infracción del principio de jerarquía normativa, en la medida en que dijimos y mantenernos, que no se podía hacer mediante Plan especial lo que se pretendía hacer, esto es, introducir usos no contemplados por el Plan General y convertir en dominante un uso contemplado por el Plan tan sólo como admisible.

Ello no significa que una modificación de Plan General no pueda lograr ese mismo objetivo, y de hecho, nuestra decisión en aquella sentencia apuntaba en tal sentido, que, por otra parte, es seguido por la Administración en la Modificación Puntual nº 172 del PGOU, no recurrida por nadie además.

Lo que se hace en la nº 171, aquí impugnada, es algo bien distinto, es, como ya hemos dicho una zonificación posterior a una transformación urbanística declarada judicialmente nula, que es diferente, razón por la que procede ahora la declaración de nulidad de la Modificación Puntual impugnada, sin que proceda entrar en el resto de las cuestiones planteadas por la recurrente.

**SÉPTIMO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso a los codemandados, si bien al amparo de la facultad prevista en el apartado

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcbf8b50ivXAQ==

cuarto de dicho artículo, se determina que el importe de las mismas no podrá rebasar la cantidad de 1.500 euros, por todos los conceptos, por cada una de las partes que se hubieran opuesto a la demanda.

Por todo lo cual

## **F A L L A M O S**

Que **ESTIMAMOS** el recurso contencioso-administrativo número 68/2020, interpuesto por la representación procesal de **YO COMPRO EN LAS FUENTES Y OTROS**, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 20 de diciembre de 2019, de aprobación definitiva de la Modificación Aislada nº 171 del PGOU de Zaragoza, **DECLARÁNDOLO** nulo de pleno derecho, con expresa condena en costas a los codemandados, 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:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

Fecha: 06/03/2025 11:52

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb50ivXAQ==

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

CSV: 5029733001-0729a259293d879e0b3f5bcfbdbf8bb5oivXAQ==

Fecha: 06/03/2025 11:52

Firmado por:  
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,  
JAVIER ALBAR GARCIA

La presente documentación va dirigida al destinatario de la misma y contiene datos e información de carácter personal, amparada por la legislación de protección de datos. Si usted no es el destinatario deberá proceder a su destrucción por los medios adecuados que garantice la confidencialidad de los datos o devolverla a este Tribunal a la mayor brevedad posible. En cualquier caso no debe divulgar estos datos a terceras personas. Se le apercibe en este acto que podría incurrir en responsabilidad penal, civil o administrativa.