

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

C/ Coso, 1, Zaragoza
Zaragoza

Teléfono: 976 208 351, 976 208 350
Email.:

tribunalsuperiorcontenciosos1zaragoza@
justicia.aragon.es
Modelo: PO185

Proc.: **PROCEDIMIENTO
ORDINARIO**

Nº: **0000344/2016**

NIG: 5029733320160000795

Resolución: Sentencia 000066/2019

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==

Intervención:	Interviniente:	Procurador:	Abogado:
Demandante	FEDERACION IZQUIERDA UNIDA DE ARAGON	ANGEL ORTIZ ENFEDAQUE	JUAN CARLOS JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Demandante	YO COMPRO EN LAS FUENTES Y ALREDEDORES	ANGEL ORTIZ ENFEDAQUE	JUAN CARLOS JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Demandante	FEDERACIO DE EMPRESARIOS DE COMERCIO Y SERVICIOS DE LA PROVINCIA DE HUESCA	ANGEL ORTIZ ENFEDAQUE	JUAN CARLOS JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Demandante	MOVILIDAD Y CONSUMO DE LA UNION GENERAL DE TRABADORES	ANGEL ORTIZ ENFEDAQUE	JUAN CARLOS JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Demandante	ASOCIACION SAN JOSE BARRIO COMERCIAL DE ZARAGOZA	ANGEL ORTIZ ENFEDAQUE	JUAN CARLOS JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Demandante	FEDERACION ASOCIACION DE BARRIO SARACOSTA DE ZARAGOZA	ANGEL ORTIZ ENFEDAQUE	JUAN CARLOS JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Demandante	FEDERACION DE SERVICIOS DE COMISIONES OBRERAS	ANGEL ORTIZ ENFEDAQUE	JUAN CARLOS JIMÉNEZ JIMÉNEZ

SENTENCIA Nº 000066/2019

ILMOS. SEÑORES

PRESIDENTE

Don Juan Carlos Zapata Híjar

MAGISTRADOS

Don Jesús María Arias Juana

Don Juan José Carbonero Redondo

En Zaragoza, a 19 de febrero de 2019.

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 344 de 2016, seguido entre partes;



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==

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. Carlos Navarro del Cacho, 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 23 de diciembre de 2016, interpuso recurso contencioso administrativo 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.

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 y, subsidiariamente, se proceda a la



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==

declaración de nulidad absoluta o, en su caso, anulabilidad de la prescripción o condición de la aprobación definitiva del plan especial de que le importe de la cesión del diez por ciento del aprovechamiento medio de la unidad de ejecución se destine a “política de apoyo al comercio de proximidad”.

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.

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

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en autos, y formuladas conclusiones por las partes, se celebró la votación y fallo el día señalado, 13 de febrero de 2019.

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 24 de octubre de 2016, de aprobación definitiva del Plan Especial del Área de Intervención H-61-5, promovido por IBEREBRO, S.A.

La parte recurrente sostiene, como alegaciones principales de su pretensión que, en primer lugar, nos encontramos con un instrumento de planeamiento urbanístico que precisa de obligada sujeción a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada. Según el artículo 2 de la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, estamos ante un proyecto

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

que puede tener efectos significativos para el medio ambiente, por la naturaleza, dimensiones y localización del mismo, razón que hace que, según el mismo quede sujeto a autorización para su desarrollo y a evaluación de sus efectos. Es un proyecto que afecta a toda Zaragoza y también a poblaciones limítrofes, añadiendo por otra parte que ninguno de los Textos Refundidos del PGOU de Zaragoza fue sometido a evaluación de impacto, dado que no fue obligatoria hasta la LUA/2009. Pese a la, en principio y aparente, no exigencia de evaluación conforme a la Leyes estatal básica y autonómica de desarrollo, sin embargo deben ser interpretadas conforme a lo que impone la Directiva comunitaria y el TJUE en los términos antes dichos.

En segundo lugar, considera que incurre el Acuerdo impugnado en infracción del principio de desarrollo sostenible, regulado en el artículo 3 del R.D.Leg.7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, artículo 3 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, que aprueba el Texto Refundido de la LUA y 2 b) del D.Leg. 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, especialmente de las normas de movilidad en coste y tiempo razonable. Considera que el principio de desarrollo sostenible es de aplicación directa y no un mero principio inspirador. Considera que el desvío de usos comerciales propios de un área urbana residencial al extrarradio es vulneración del principio de cohesión social y territorial. Viene a decir que, dado que existe previsión de afluencia masiva al futuro centro comercial en cuestión, mediante transporte privado, se incurre en infracción del principio de movilidad sostenible y de prevención de contaminación atmosférica. El principio de eficiencia y ahorro energético queda afectado, al fomentarse consumos innecesarios de recursos naturales, como suelo y agua. En fin, considera en este segundo capítulo que se incurre en infracción del principio de prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y salud pública, recogido en los artículos 3 c) y 20.1 c) de la Ley del Suelo de 2015, artículo 21.1 d) de la Ley 4/2015, de 25 de marzo de Comercio de Aragón.

Denuncia, en tercer lugar, la infracción del principio de prevención de riesgos naturales, al sostener que el lugar en cuestión no es adecuado ni idóneo para el uso del gran centro comercial que se pretende. El PERI



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

del Área de Intervención H-61-5, no debió ser aprobado definitivamente, puesto que, dado que en ese ámbito hay hasta seis dolinas activas, tales suelos debieron haber quedado excluidos de la consideración de suelo urbanizable, debiendo ser clasificado como No Urbanizable Especialmente Protegido, tal y como se desprende de los artículos 16 y 18 de la LUA de 2014. Tampoco consta estudio ni análisis ningunos sobre la existencia de suelos contaminados a pesar, dice, de que parece evidente que ha debido de haber depósitos de combustible enterados y productos químicos para el tratamiento de los metales que configuran diversos elementos componentes de colchones y somieres, que bien pudo haber dado lugar al filtraciones en el terreno. Entendiendo la industria “PIKOLÍN” potencialmente contaminante, considera que no consta el cumplimiento de los requisitos y obligaciones que se imponen a los propietarios de industrias y actividades potencialmente contaminantes.

Reprocha asimismo la inexistencia de informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro sobre la existencia de recursos hídricos suficientes para satisfacer nuevas demandas, tal y como exige el artículo 22.3 a) del TRLS, aprobado por R.D.Leg. 7/2015. Entiende, según datos de las Estadísticas del Agua que constan en el Boletín Informativo del INE correspondiente a 2008 sobre las necesidades hídricas de la industria manufacturera de colchones, la implantación de un gran centro comercial y su funcionamiento, necesariamente ha de conllevar nuevas y mayores necesidades de agua, justificativas de lo preceptivo del informe en cuestión.

Tampoco consta, según los demandantes, informe alguno de sostenibilidad económica en que se pondere el impacto de la actuación urbanística en cuestión para las Haciendas Públicas afectadas, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado al uso productivo, tal y como exige el artículo 22.4 del TRLS. En definitiva, no queda claro que la Hacienda Pública pueda permitirse esta actuación urbanística, razón por la cual los apartados 4º y 5º del artículo 22 del R.D.Leg. 7/2015, imponen la elaboración de informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas.

No ha existido previsión alguna en relación con la protección, gestión y ordenación de los valores culturales y del paisaje en el



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1b4IAA==

planeamiento especial que nos ocupa, partiendo los demandantes de la actual conformación del sector, de un paisaje que combina armoniosamente el uso industrial y agrícola de huerta que inveteradamente ha tenido la zona. No se contiene sin embargo en el PERI ningún análisis ni informe de los efectos de lo proyectado en la zona y en el paisaje existente.

Considera, asimismo, que el PERI modifica los usos globales que establece el PGOU, pues permite el establecimiento de un uso general no permitido por el planeamiento general, modificando o infringiendo la estructura fundamental del PGOUZ. Altera los usos globales, convirtiendo los usos dominantes en secundarios y los vinculados a otros usos dominantes en autónomos predominantes, alterando así el valor del suelo. El PERI impugnado, implanta un uso comercial que debió ubicarse en el centro urbano, en áreas residenciales, y, por otra parte, establece un régimen jurídico de usos que se caracteriza porque se habilita más del 50% de la edificabilidad para “otros usos comerciales”, lo cual puede implicar una modificación del régimen de usos globales de la zona, ya que se convierte en uso dominante o principal (en términos del artículo 2.6.3 de las Normas Urbanísticas del PGOU), uno –el comercial- que en realidad se establecía como complementario y vinculado siempre al uso principal, que es el industrial. En cierto modo se está reconociendo este resultado cuando se requiere al promotor la cesión del 10% del aprovechamiento medio de la unidad de ejecución que se delimitaba.

Del mismo modo, sostiene que se incumplen las distancias de retranqueo a viales y otros linderos y, en fin, alega la improcedencia de destinar el resultado de la enajenación del 10% de aprovechamiento a “políticas de apoyo al comercio de proximidad” y ello porque el destino y fin del Patrimonio Municipal del Suelo tiene carácter tasado, de suerte que no cabe vincular los ingresos derivados de la cesión de aprovechamiento a políticas de apoyo al comercio de proximidad, porque no constituye un uso de interés social previsto en instrumento de planeamiento, ni finalidad contemplada en normativa específica de carácter urbanístico, ni tampoco consta la adopción por órgano competente. Menos es posible adscribir el patrimonio municipal del suelo a finalidades abstractas y poco definidas, como sucede en este caso, por ello, la condición de asignación de la sustitución económica del 10% del aprovechamiento medio a potenciar el comercio de proximidad es nula de pleno derecho.

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

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, negando que la normativa legal actualmente vigente, ni la comunitaria impongan el sometimiento a la evaluación que requieren los recurrentes. No se acredita por los recurrentes una afección territorial que impacte de manera notable en el corredor de que se trata, ni un notable impacto contaminante de la actividad, al menos comparativamente con otros similares que no han precisado de la citada evaluación.

En segundo lugar, niegan en el Plan Especial impugnado vulneración alguna del principio de desarrollo sostenible, siendo compatible un proyecto de esas características con que Zaragoza apueste por un crecimiento urbano que se centre en la ciudad consolidada. Una cosa es la política urbanística de la ciudad y otra la prohibición de libertad de empresa. Por otra parte, en el expediente administrativo consta que el Plan Especial contiene justificación técnica sobre el diseño de modelo de movilidad más adecuado para la actuación prevista en el área objeto de desarrollo por dicho Plan.

Tampoco se acredita por los recurrentes demandas singulares de recursos (electricidad, agua, etc.) que permitan concluir en una desproporción del uso, que implique infracción de los principios de eficiencia y ahorro energético. Asimismo, la pretendida infracción del principio de prevención de riesgos para la seguridad y salud públicos, está en relación más con la obtención de la licencia comercial para la concreta actividad de que se trate, que con el PERI que es objeto del pleito. Tampoco perciben infracción alguna del principio de prevención de riesgos naturales, en relación con las dolinas, dado que se han adoptado las necesarias medidas de seguridad, tal y como se desprende de los informes obrantes en autos. Del mismo modo, en relación con el problema de la potencial contaminación de los suelos, por la fabricación de somieres, el cumplimiento de la normativa de residuos afecta en realidad a un momento posterior a la ordenación urbanística.

Tampoco consideran preciso los codemandados informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro, porque no consta acreditado que

estemos ante un supuesto de incremento de demanda hídrica determinante de la necesidad de informe de la Administración hidráulica, ni que el Plan Especial prevea una variación de la previsión hecha por el Plan General.

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

Menos acreditan los recurrentes, sostienen las codemandadas, la inviabilidad económica del proyecto. En este sentido, el Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística, en su informe de 13 de julio de 2016, concluye en que el desarrollo urbanístico del área no conlleva ninguna afección ni gasto en la Hacienda Local, ya que se incluyen los compromisos de asumir por los propietarios los costes que se generen. Rechazan que la actuación prevista en el Plan Especial del Sector H-61-5 conlleve ninguna afección concreta a valores culturales o paisajísticos, ya que no se incluye en dicha área ningún espacio con dicha protección legal, y por el contrario sirve para recalificar urbanísticamente el ámbito conforme a los objetivos del Plan General de Ordenación Urbana.

Consideran que el Plan impugnado no altera usos, sino que se limita a hacer una redistribución de los fijados en el Plan General de Ordenación Urbana, entendiendo que es dominante todo el uso productivo y dentro del mismo, también, el comercial. Niega por tanto que el PERI impugnado dé lugar a una alteración de usos globales o que introduzca usos no permitidos por el PGOU. Efectivamente, la tesis de los recurrentes parte de la inexacta interpretación del uso industrial como dominante en el Área, por equiparación entre uso productivo y uso industrial, que se realiza en el artículo 5.4.1 del PGOU. En realidad, el uso dominante es el productivo y este uso admite diversas posibilidades, no sólo el industrial, sino también el comercial y usos terciarios, en los términos que se desprenden de lo dispuesto en el artículo 2.7.9 y 2.7.11. Sostienen que la exclusiva limitación estructural del PGOU para el Plan Especial, en cuanto a los usos, es que el mismo no puede incluir el uso global residencial, pues sólo están autorizados, como uso global, los productivos, con sus tipologías reconocidas por el PGOU. El Plan Especial, teniendo como objetivo principal la renovación de la tipología de usos productivo industrial actual a las tipologías de usos productivos comerciales y terciarios recreativos, lo que hace es pormenorizar las subtipologías dentro de dichas tipologías de comercial y terciario recreativo. En este sentido, la representación procesal de IBEREBRO, S.A. sostuvo que la categoría “otros usos comerciales” en el Plan Especial, cuenta con el antecedente del Plan

Parcial correspondiente al Sector 88/3-1, para el establecimiento comercial de Puerto Venecia, donde se realizó un desarrollo idéntico. Ello significa que por principio de confianza legítima y de seguridad jurídica, si ya se contempló y admitió así, el Plan Especial deberá seguir el mismo itinerario hasta idéntico desenlace favorable.

No comparten tampoco infracción alguna de las normas relativas a retranqueos a viales y a otros linderos previstos en el PGOUZ.

TERCERO.- Expuestas las posiciones de las partes en los términos expresados, la prolija exposición alegatoria de la actora –predicable también de las codemandadas- a lo largo de los nueve motivos de impugnación del Plan Especial en cuestión, nos lleva a efectuar, a modo de guión, algunas consideraciones previas o introductorias sobre el desarrollo del razonamiento que ha de exponerse en los sucesivos fundamentos que seguirán al presente, todo ello con el ánimo de centrar el debate en aquellas cuestiones que la Sala entiende decisivas.

De momento, habremos de indicar que los motivos relativos, por una parte, a la modificación operada en el PERI impugnado de los retranqueos a viales y otros linderos, así como el relativo al cuestionamiento de la corrección jurídica del destino de la monetización del 10 por ciento del aprovechamiento, de cesión obligatoria que se establece, en este caso, a políticas de apoyo al comercio de proximidad, aparecen claramente subordinados al motivo relativo a la alteración de usos que se denuncia por los recurrentes, como operado por el PERI impugnado, respecto de los fijados en el PGOU de Zaragoza. En definitiva, aquellos motivos habrán de seguir la suerte de éste último. Despejada finalmente la presencia o ausencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, podremos entrar a resolver sobre tales dos motivos.

La segunda consideración introductoria tiene que ir dirigida a rechazar desde el primer momento los motivos impugnatorios que articulan los recurrentes en torno a la viabilidad – o sostenibilidad- económica del PERI impugnado, a la ausencia de informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro, sobre suficiencia de medios hídricos para el desarrollo del Plan, o en torno también a la pretendida vulneración del

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==

principio de desarrollo sostenible en la que, a criterio de los recurrentes, incurre el Plan Especial objeto de recurso.

CUARTO.- Empezando por esto último, no comparte la Sala con los recurrentes que, atendidos los términos en que plantean el motivo, por principio, la instalación de un centro comercial del tipo y dimensiones del que permite el Plan sea incompatible con un desarrollo sostenible de la ciudad. Menos cuando se contrapone, haciendo supuesto de la cuestión, a lo que termina identificando, también por principio, como único paradigma de sostenibilidad del desarrollo urbano, aquél basado en sistemas de transporte colectivo público y privado no contaminante –bicicleta, etc.-. La Sala no niega la bondad del modelo, que cuenta con múltiples virtudes y ventajas para la vida cotidiana del ciudadano. Lo que se cuestiona, porque aparece la pretensión huérfana de toda prueba en ese sentido, es la incompatibilidad jurídica de un proyecto de implantación de centro comercial de las características que permite el PERI impugnado con un desarrollo sostenible de la ciudad.

Y es que, efectivamente, no se ha probado en el caso concreto la no sostenibilidad del Plan impugnado. Desde luego bastará el examen del expediente administrativo para concluir en la existencia de mecanismos y recursos suficientes para asegurar la accesibilidad al complejo proyectado por diferentes medios y vías. A lo que ha de añadirse que, en cualquier caso, y como las codemandadas ponen de manifiesto, habrán de ser los poderes públicos los que deban asegurar y garantizar la sostenibilidad del proyecto, mediante una correcta sistemática en el Planeamiento –que para eso sirve precisamente-, diseño que implica la conjunción de diversos instrumentos que, a la postre, hacen o no viable la transformación urbanística que se pretende.

Por otra parte, habremos de descartar todo desenlace anulatorio derivado de la ausencia de informe de la Administración hidráulica sobre necesidades hídricas. No comparte tampoco la Sala la necesidad, en el presente supuesto, de informe de la Confederación, cuando no consta acreditada necesidad de mayores recursos hídricos por razón de la transformación urbanística proyectada, por referencia a lo tenido en cuenta en este capítulo ya en el PGOU. Esta alegación se encuentra, una vez más, huérfana de toda prueba, al sostenerse exclusivamente sobre la

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

presunción de que un centro comercial, la actividad que ha de desarrollarse en él, requiere mayor abastecimiento de agua –por mayores consumos- que la industria de fabricación de colchones a la que sustituye. En este sentido, inútil para los fines pretendidos era la prueba propuesta por los recurrentes cuando se intentó por ellas recabar datos de los consumos efectivos realizados por la industria operativa en los últimos tiempos, razón por la cual no fue admitida. En fin, si no se acredita nueva y mayor demanda de recursos hídricos, ninguna necesidad habrá de informe de la Confederación Hidrográfica. Así cabe deducirlo de una recta interpretación del artículo 25.4 del TRLA, sentada por reiterada jurisprudencia, de la que es muestra la sentencia de la Sala Tercera, sec. 5ª de 11 de octubre de 2016 (rec. 2737/2015).

En cuanto a la sostenibilidad económica del Plan impugnado, tampoco podemos compartir la alegación de las recurrentes que sostienen la anulabilidad del Plan porque carece de informe de sostenibilidad económica. Y es que cuenta el Plan con el correspondiente estudio económico financiero, obrante en la memoria del Plan, donde se analizan y se relacionan los costes de ejecución de la obras de transformación urbanística, sin perjuicio de una mayor precisión de los cálculos en el posterior proyecto de urbanización. En este sentido, no estará de más, tener en cuenta lo que reiteradamente tiene dicho la Sala Tercera, a propósito del contenido y suficiencia del correspondiente estudio económico financiero de todo plan de urbanismo, y, en concreto, sobre los que han de acompañar a un Plan Especial, como es el caso.

En este sentido, la jurisprudencia despeja ciertos ejes maestros en torno a los cuales, atendidas las circunstancias concurrentes en cada caso, y en función del tipo de plan de que se trate, habrá de configurarse el contenido del inexcusable en todo instrumento de planeamiento, estudio económico-financiero, dirigido en dos concretos sentidos, sin que se requiera la expresión de cantidades precisas y concretos cálculos, a saber: *“a) que el Estudio contenga las previsiones del capital preciso exigido para el desarrollo del Plan; y, b) Que el Estudio contenga la indicación de las fuentes de financiación de las actuaciones a desarrollar”* (por todas, las sentencias de la Sala Tercera, sec. 5ª del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2017 (rec. 3447/2015) y 11 de octubre de 2016 (rec. 2737/2015); asimismo la de 11 de septiembre de 2017 (rec.3158/2014)]. Y sigue diciendo: *“Esto es, que lo que se requiere –contemplando siempre el*



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

caso concreto de que se trate- es una evaluación económica, lógica y ponderada, de las actuaciones a desarrollar sin necesidad de proceder a la especificación, por ejemplo, de las concretas indemnizaciones”.

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==

En el presente supuesto, la lectura del referido Estudio, junto con lo informado a lo largo del expediente administrativo por el Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística –entre otros el informe de 13 de julio de 2016-, permiten concluir en la existencia de previsiones de capital para el desarrollo del Plan, así como la indicación de las fuentes de financiación. Aquí estamos ante un Plan Especial de propietario único, con ejecución prevista mediante sistema de compensación, deduciéndose del contenido del Estudio financiero y en línea con lo informado literal y concretamente por el Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística en el antes referido informe de julio de 2016 que *“el desarrollo urbanístico del área no conlleva ninguna afección ni gasto en la Hacienda Local”*, incluyéndose los compromisos de asumir por los propietarios –el propietario único en este caso- los costes que se generen.

Además el plazo de conservación y mantenimiento de los espacios dotacionales públicos, viarios y zonas verdes, así como de las infraestructuras que se ejecuten con el desarrollo del Área se apunta ahora indefinido por la Entidad Urbanística de Conservación. En fin, y por otra parte, el sobrecoste derivado, en su caso, del *“reforzamiento del servicio de transporte público existente, por incremento real de su demanda”* o por la implantación de un servicio privado de transporte colectivo, desde el centro urbano, es asumido por el promotor del Plan.

En definitiva, la viabilidad económica del Plan es la propia de la entidad promotora del mismo, no deduciéndose incremento de gasto alguno, potencialmente insostenible, para la Hacienda Local. En este sentido, la Sala entiende suficiente y acorde con la naturaleza del Plan, la información económico-financiera que éste ofrece, sin que, por el contrario y como debiera, la parte actora ofrezca información refrendada por concreta prueba, de la insostenibilidad o inviabilidad económica del Plan.

Menos atendible será que los anteriores incluso, el motivo impugnatorio por el cual los recurrentes sostienen que se incumple el deber de preservación de un paisaje y entorno cultural que solamente ellos, los recurrentes, definen y reconocen; y con ser sin duda original el

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

planteamiento que realizan acerca de la existencia de un entorno industrial-natural digno de protección y que debe ser preservado, no consta que la Administración competente en materia cultural haya llegado a idéntica conclusión, de suerte que tal pretendido entorno protegible permanece huérfano de concreta definición a efectos de especial protección, presupuesto previo que debe ser tenido en cuenta en un proceso de transformación urbanística como el diseñado y concretado por el Plan Especial impugnado. Cabe también rechazar esa alegación, con independencia del resultado y desenlace que el motivo central deba tener, conforme a lo que más adelante razonaremos.

En fin, por último habremos también de rechazar la alegación relativa a la vulneración del principio de preservación y prevención de riesgos naturales, en la transformación urbanística de los suelos en cuestión. Se sustenta tal alegación en el entendimiento de que la existencia en esos terrenos de hasta seis dolinas activas hace que estemos ante terrenos impracticables o incompatibles con su correspondiente transformación urbanística por su peligrosidad, de suerte que la real clasificación de tales suelos, su correcta clasificación, debiera ser la de no urbanizable de especial protección, en los términos previstos en el artículo 16.1 b) del TRLUA de 2014.

Al respecto bastará con decir, en primer lugar, que este dato no es negado por la Administración, antes bien es muy tenido en cuenta en los sucesivos y exhaustivos informes obrantes en el expediente administrativo del correspondiente Servicio administrativo municipal –es el caso del informe el servicio de Ingeniería de Desarrollo Urbano, de fecha 13 de marzo de 2015, en particular pp. 19-21-, y, en segundo lugar, que no consta prueba alguna, que permita concluir en la incorrecta clasificación y calificación del suelo en cuestión, que motiva y justifica la impugnación indirecta del Plan General de Ordenación Urbana en este concreto aspecto, impugnación indirecta de la que, dicho sea de paso, a partir de su enunciación, se olvida la recurrente de desarrollar en sus alegaciones y, finalmente, de formular concreta pretensión en ese terreno en el suplico de su demanda. Desde luego, de los sucesivos y reiterados informes obrantes en el expediente administrativo, sólo cabe deducir que, cumplimentadas las normas y protocolos constructivos de seguridad que se indican entre las prescripciones y condiciones que sucesivamente se

van imponiendo, es posible la urbanización de los suelos con el objeto y en el sentido pretendido por el Plan Especial impugnado.

QUINTO.- Expuesto cuanto antecede, el núcleo esencial de la controversia aquí planteada queda de este modo circunscrito a un motivo principal, que es el relativo, según los recurrentes, a la alteración de usos operada por el Plan Especial impugnado, de cuyo desenlace dependerá la necesidad o no de abordar los otros dos subordinados que enunciábamos al comienzo del anterior fundamento de derecho, esto es, el relativo a los retranqueos a viales y linderos y el problema de la monetización y destino de la misma a políticas de apoyo al comercio de proximidad, del porcentaje de cesión obligatoria que impone el Plan Especial.

Vinculado al motivo principal, de inevitable tratamiento será la cuestión relativa a la evaluación ambiental estratégica de este tipo de planes, si bien desde una perspectiva distinta a la que sería necesario abordar si se entendiera este motivo –el primero que se ejercita además por los recurrentes- como decisivo de la suerte del pleito, trascendencia que desde luego, cabe advertir ya, para la Sala no tiene.

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,

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

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) 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



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

ámbito propio sobre el que proyectarse, 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 examinado, contradicen lo dispuesto en el plan general.

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

(...) 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 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.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

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 *“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.



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

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.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==

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 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



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==

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 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.

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

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 críticamente, de que *“se 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



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1B4IAA==

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.*

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*



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

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.

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

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.

Por ello resulta ocioso ya todo pronunciamiento sobre la cuestión relativa a la aplicación a fomento de comercio minorista de la monetización del porcentaje de cesión a patrimonio municipal del suelo y, asimismo, a la cuestión relativa a los retranqueos que se planteaba también, asociadas con la recién tratada y que, conforme a nuestro parecer, ha determinado la nulidad de pleno derecho del Plan Especial impugnado.

Por la misma razón, deviene secundario el motivo de impugnación relativo a la ausencia de evaluación ambiental estratégica que los recurrentes consideraban como preceptiva y obligada. Si se parte de que la Sala considera que lo que se pretendía hacer por vía de Plan Especial debió hacerse por vía de modificación del Plan General, que es la única y verdadera razón de la nulidad que ahora declaramos del plan impugnado, la otra cuestión troncal se sitúa en una perspectiva diferente a la planteada por las recurrentes y abordada por las codemandadas, pues la cuestión ha dejado de consistir en la necesidad o no de evaluación ambiental estratégica de un plan especial como éste.

Se trata de una cuestión innecesaria para resolver ahora la controversia planteada, excediendo por ello de los contornos del debate litigioso planteado y resuelto ya. La necesidad o no de evaluación ambiental estratégica, de ir a una modificación del Plan General, como es

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cd7e61820e5c1B4IAA==

debido, habrá de plantearse en ese momento, para lo cual, debe advertirse, inevitablemente habrá de tenerse bien presente lo resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 109/2017, de 21 de septiembre, y de manera particular, la interpretación que da el Tribunal en el FJ 3º de esa sentencia, de los artículos 6 y 8 de la Ley básica estatal 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental, a la hora de aplicar el artículo 12 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

UNDÉCIMO.- 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 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 344/2016, interpuesto por la representación procesal de YO COMPRO EN LAS FUENTES Y OTROS, 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., **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.



DILIGENCIA DE PUBLICACION.- En ZARAGOZA, 21 de febrero 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 febrero 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 4897000093034416**, 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.

Firmado por:
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JESUS MARIA ARIAS JUANA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

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

Fecha: 22/02/2019 12:03

CSV: 5029733001-7aaa319f9e2ec3bb6a7cdc7e61820e5c1b41AA==

