



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Sección: CJ

**SECCION DE CASACION DE LA SALA  
DE LO CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL  
SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON**

C/ Coso, 1, Zaragoza

Zaragoza

Teléfono: 976 208 351, 976 208 075

Modelo: CAS15

Procedimiento Ordinario 0000344/2016 - 0

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

Proc.: **RECURSO DE CASACIÓN  
AUTONÓMICO**

Nº: **0000004/2020**

NIG: 5029733320160000795

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCÍA-ATANCE,  
EUGENIO ÁNGEL ESTERAS IGUÁCEL,  
JAVIER ALBAR GARCÍA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

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

Intervención:	Interviente:	Abogado:	Procurador:
Recurrente	AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA		SONIA SALAS SANCHEZ
Recurrido	YO COMPRO EN LAS FUENTES Y ALREDEDORES y otros	JUAN CARLOS JIMÉNEZ JIMÉNEZ	ANGEL ORTIZ ENFEDAQUE

**SENTENCIA Nº 000003/2023**

**ILMOS. SEÑORES  
PRESIDENTE**

D. EUGENIO ÁNGEL ESTERAS IGUÁCEL

**MAGISTRADOS**

D.<sup>a</sup> MARÍA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA (Ponente)

D. EMILIO MOLINS GARCÍA-ATANCE

D.<sup>a</sup> MARÍA PILAR GALINDO MORELL

D. JAVIER ALBAR GARCÍA

-----

En Zaragoza, a veintitrés de octubre de dos mil veintitrés

Vistos por la Sección Especial de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, constituida por los Señores Magistrados expresados, los autos del recurso de casación autonómica **Nº 4/2020**, promovido contra la Sentencia nº 66/2019 dictada en Procedimiento Ordinario nº 344/2016 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, siendo en ello partes: como recurrente AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por la Procuradora D.<sup>a</sup> SONIA SALAS SÁNCHEZ y como recurridos IBEREBRO S.A., FEDERACIÓN IZQUIERDA UNIDA DE ARAGÓN, YO COMPRO EN LAS FUENTES Y ALREDEDORES, FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE COMERCIO Y SERVICIOS DE LA PROVINCIA DE HUESCA, MOVILIDAD Y CONSUMO DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT), ASOCIACIÓN SAN JOSÉ BARRIO

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

Fecha: 24/10/2023 14:43



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

COMERCIAL DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN ASOCIACIONES DE BARRIO SARACOSTA DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN DE SERVICIOS DE COMISIONES OBRERAS, PODEMOS Y FEDERACIÓN ESTATAL DE SERVICIOS, PARTIDO GZ Y ASOCIACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-ECOFONTANEROS, bajo la defensa de los letrados D.FERNANDO JOSÉ ZAMORA MARTÍNEZ, al primero y D. JUAN CARLOS JIMÉNEZ JIMÉNEZ al resto, y representados por la Procuradora D.ª BLANCA MARIA ANDRÉS ALAMÁN al primero y D. ANGEL ORTIZ ENFEDAQUE, a los restantes.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** La representación procesal de FEDERACIÓN IZQUIERDA UNIDA DE ARAGÓN, YO COMPRO EN LA FUENTES Y ALREDEDORES, FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE COMERCIO Y SERVICIOS DE LA PROVINCIA DE HUESCA, MOVILIDAD Y CONSUMO DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT), ASOCIACIÓN SAN JOSÉ BARRIO COMERCIAL DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN ASOCIACIONES DE BARRIO SARACOSTA DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN DE SERVICIOS DE COMISIONES OBRERAS, PODEMOS Y FEDERACIÓN ESTATAL DE SERVICIOS, PARTIDO GZ Y ASOCIACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-ECOFONTANEROS, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 24 de octubre de 2016, de aprobación con carácter definitivo, del Plan Especial del Área de intervención H-61-5, promovido por IBEREBRO SA, que fue seguido en la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de este Tribunal Superior de Justicia de Aragón y en el que se dictó sentencia con fecha de 19 de febrero de 2019, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal :

*“Estimamos el recurso contencioso administrativo número 344 del año 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 SA, 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.”*

**SEGUNDO:** La representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza preparó recurso de casación contra la citada sentencia .

**TERCERO:** Por Auto de esta Sección de Casación de 21 de diciembre de 2022 se acordó admitir el recurso de casación precisándose, en el apartado segundo de su parte dispositiva, que la cuestión que presenta interés casacional objetivo consiste en *"Determinar si las previsiones contenidas en el Plan Especial de anterior referencia se corresponden, con carácter general, con las determinaciones del PGOU de Zaragoza. De manera singular, en la decisión de la cuestión planteada se*



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARÍA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCÍA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCÍA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

*deberá establecer si las previsiones de los usos asignados por el Plan Especial de intervención H-61-5, para el sector objeto de ordenación son contrarios al ordenamiento jurídico, como se declara en la sentencia impugnada, o si, por el contrario, estos usos se acomodan a la legalidad. Identificar como normas que serán objeto de interpretación, los artículos 61 y 65 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio del Gobierno de Aragón, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso”.*

**CUARTO:** Se dio traslado al Ayuntamiento de Zaragoza quien, por escrito de 22 de febrero de 2023, interpuso recurso de casación autonómica contra la citada sentencia de la Sección Primera.

El Ayuntamiento de Zaragoza en su recurso solicita, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que estima aplicables, que con estimación del recurso se declare:

- 1) Que el Plan Especial de desarrollo del Área cumple con las determinaciones del artículo 5.4.3.1. y de los artículos 2.1.9 y el 2.b.2 de las (NNUU) normas urbanísticas del PGOU de Zaragoza, en relación a los contenidos de los artículos 61 y 65.2 TRLUA14 y el artículo 105 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios; y asimismo en relación al artículo 76.6 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, configurando el uso productivo de las zonas H del Plan como uso dominante y global, como "áreas de edificación destinadas a Usos productivos" el cual abarca tanto el uso industrial, como el uso comercial, el terciario de oficinas e incluso el agrario.
- 2) Y mande casar, en consecuencia, la sentencia de instancia, procediendo a desestimar íntegramente el recurso contencioso-administrativo confirmando el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de octubre de 2016, de aprobación definitiva del Plan Especial del Área de Intervención H-61-5.

Y con la declaración que proceda en cuanto a costas.

Del escrito se dio traslado a la parte recurrida.

IBEREBRO S.A. en fecha 22 de febrero de 2023, presenta escrito solicitando la anulación de la sentencia de 19 de febrero de 2019.

La representación procesal de FEDERACIÓN IZQUIERDA UNIDA DE ARAGÓN, YO COMPRO EN LA FUENTES Y ALREDEDORES, FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE COMERCIO Y SERVICIOS DE LA PROVINCIA DE HUESCA, MOVILIDAD Y CONSUMO DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT), ASOCIACIÓN SAN JOSÉ BARRIO



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bd42b26638f74d521oRppAQ==

COMERCIAL DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN ASOCIACIONES DE BARRIO SARACOSTA DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN DE SERVICIOS DE COMISIONES OBRERAS, PODEMOS Y FEDERACIÓN ESTATAL DE SERVICIOS, PARTIDO GZ Y ASOCIACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-ECOFONTANEROS, presentó escrito solicitando la desestimación del recurso de casación, con imposición de costas a la parte recurrente.

Se celebró la votación y fallo del recurso el día señalado, 18 de octubre de 2023.

Disconforme el ponente con el parecer de la mayoría, el Presidente encargó la redacción de la sentencia a la Magistrada Doña Carmen Muñoz Juncosa.

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

**PRIMERO:** Debe precisarse en primer lugar que únicamente fue presentado escrito de preparación de recurso de casación autonómica en forma por la representación del Ayuntamiento de Zaragoza y en consecuencia el Auto de admisión solo se dicta respecto de este.

IBEREBRO S.A. presentó en su día, contra la sentencia de 19 de febrero de 2019, escrito de preparación de recurso de casación “para la Sala Tercera de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo”, solicitando la remisión a esta de los autos, con emplazamiento de las partes, y por Auto de 17 de junio de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de este Tribunal, tuvo por preparado el recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante la misma y remisión de los autos originales, Auto que también acuerda dejar en suspenso la tramitación del recurso de casación autonómico formulado contra la sentencia de 19 de febrero de 2019 por el Ayuntamiento de Zaragoza, y la reanudación del trámite con el resultado del que se tuvo por preparado ante el Tribunal Supremo .

El Decreto de 8 de septiembre de 2020 de la Letrada de la Sala Tercera de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo declara terminado el recurso interpuesto por IBEREBRO S.A. y en Auto de 30 de octubre de 2020 la Sección primera tuvo por preparado el recurso de casación presentado por el Ayuntamiento de Zaragoza, que fue admitido por Auto de 21 de diciembre de 2022 de esta sección de casación.

Lo anterior hace, conforme al art 89.1 LJCA, al no presentarse en su momento por IBEREBRO SA el escrito de preparación del recurso de casación autonómico, que no pueda darse a su escrito de fecha 22 de febrero de 2023 el carácter “de interposición de recurso de casación autonómico”.

Objeto del recurso de casación autonómica.



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bd42b26638f74d521oRppAQ==

Como ha quedado expuesto, se interpone el presente recurso de casación por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia número 66/2019, de 19 de marzo, de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo, que estima el recurso contencioso administrativo número 344 del año 2016, interpuesto por la representación procesal de FEDERACIÓN IZQUIERDA UNIDA DE ARAGÓN, YO COMPRO EN LA FUENTES Y ALREDEDORES, FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE COMERCIO Y SERVICIOS DE LA PROVINCIA DE HUESCA, MOVILIDAD Y CONSUMO DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT), ASOCIACIÓN SAN JOSÉ BARRIO COMERCIAL DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN ASOCIACIONES DE BARRIO SARACOSTA DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN DE SERVICIOS DE COMISIONES OBRERAS, PODEMOS Y FEDERACIÓN ESTATAL DE SERVICIOS, PARTIDO GZ Y ASOCIACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-ECOFONTANEROS, 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 SA, declarándolo nulo de pleno derecho.

La sentencia de la sección primera apreció que el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de octubre de 2019, transforma en uso dominante el uso que se contempla en las NNUU como admisible y por ello completa la regulación de usos posibles, añadiendo usos admisibles a los previstos en el Plan en los grupos tres y cuatro, y esto, entiende, debió hacerse promoviendo una modificación del Plan General.

Concluye que se alteran las limitaciones de uso establecidas previamente en el Plan General, introduciendo nuevos usos en la ordenación específica del sector no previstos en el Plan. Por ello, considera que se vulneró el principio de jerarquía normativa, por infracción del Plan General, al ir más allá de lo que este, en el que se contiene la ordenación pormenorizada del sector, permite ir a un Plan Especial de desarrollo, introduciendo usos no contemplados en el Plan General, convirtiendo en dominante un uso contemplado como admisible y, consecuencia de esta vulneración, conforme al art 47.2 de la ley 39/2015, el acuerdo es nulo.

**SEGUNDO:** Motivos del recurso de casación del Ayuntamiento de Zaragoza.

Único motivo.

Alega el Ayuntamiento de Zaragoza que la sentencia no respeta la capacidad que concede la norma autonómica a los planes Especiales complementando el Plan General, invocando como infringidos los arts. 61 y 65.2 del DL 1/2014.

Afirma que el único límite de los Planes Especiales es el de sustituir a los Planes Generales en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, y pueden modificar la ordenación pormenorizada sin que esto suponga sustituir la estructura del Plan General.



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARÍA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5b0dd2b26638f74d521oRppAQ==

Señala que es errónea la interpretación efectuada por la sentencia, que no analiza la potencialidad del Plan Especial sobre la capacidad modificativa de los usos y que en la interpretación que efectúa de los usos en las zonas H, tampoco analiza con detenimiento y precisión los usos admitidos y el carácter y la operativa de cada uno de ellos, interpretando simplemente los artículos del PGOU sobre las zonas H, y lo hace infundadamente ,decidiendo que el uso dominante para todos los grupos de las zonas H, en contra de lo prevenido en el Plan General, es el productivo industrial, ya que este declara que el uso dominante en la zona H de suelo urbano no consolidado, es el productivo en cualquiera de sus manifestaciones con excepción del uso agrícola, propio del suelo no urbanizable, y en los casos en que se halle instalado el uso industrial, el Plan General prevé que sea renovado y transformado a través de un plan especial .

Afirma que es patente que las NNUU, art 5.4.3 y ss del PGOU permiten usos 1, 2, 3 y 4, con la modulación de la NNUU 5.4.3.3, por la que se exige que ha de ser a través de un plan especial la localización de los usos 3 y 4.

Considera que la interpretación de la Sala, de que el uso industrial se incorpore al Plan General en la ordenación estructural de la ciudad, de modo que no sea posible al Plan Especial alterarlo, a pesar de la prevención específica en el Plan General, es contraria al art 65.2 del DL 1/2014.

Destaca el Ayuntamiento de Zaragoza que la sentencia no toma en consideración la potencialidad de los Planes Especiales, en cuanto ordena la localización de los usos dentro de los permitidos por el Plan General, de forma que aunque hubiere podido interpretarse como uso dominante en todos los grados de las zonas H del PGOU el productivo-industrial, no necesariamente habría de interpretarse también que quedaba impedida la renovación de usos prevenida por el art.65.2 del DL 1/2014, siempre dentro de los permitidos en las zonas H conforme el Plan General, de acuerdo con los principios de jerarquía normativa y especialidad, determinando el art 5.4.5.3 de las NNUU que será el plan especial el que asigne a las distintas parcelas la localización y superficie de los usos, por lo que es el plan general el que faculta al plan especial la localización pormenorizada de los usos 1,2,3 y 4, y cuando el art. 65.2 se refiere a la "descongestión o renovación de usos del suelo urbano no consolidado" no dice que puedan renovarse cualesquiera usos a excepción del dominante, distinguiendo la Sala donde la ley no lo hace. Destaca que el verdadero límite del Plan Especial lo configura la no alteración de la estructura del PGOU, cita los arts 38 y 40 del DL 1/2014 y concluye que esto no se produjo.

**TERCERO:** Oposición de FEDERACIÓN IZQUIERDA UNIDA DE ARAGÓN, YO COMPRO EN LA FUENTES Y ALREDEDORES, FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE COMERCIO Y SERVICIOS DE LA



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

PROVINCIA DE HUESCA, MOVILIDAD Y CONSUMO DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT), ASOCIACIÓN SAN JOSÉ BARRIO COMERCIAL DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN ASOCIACIONES DE BARRIO SARACOSTA DE ZARAGOZA, FEDERACIÓN DE SERVICIOS DE COMISIONES OBRERAS, PODEMOS Y FEDERACIÓN ESTATAL DE SERVICIOS, PARTIDO GZ Y ASOCIACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-ECOFONTANEROS.

Afirma esta parte en su escrito de oposición, que la Sentencia realiza una interpretación razonada y motivada de la norma urbanística, concluyendo que el PGOU de Zaragoza establece para las Zonas H un uso global industrial, y no como se defiende por la otra parte, un uso global productivo que incluya otras tipologías, no vulnerando la sentencia el art 65.2 de la LUA 2014 ya que como se analiza, las NNUU del PGOU de las zonas H contienen una regulación detallada contemplándose expresamente sus límites en el Plan General, luego si el Plan Especial en el que se delega puede implantar el uso que tenga a bien dentro de todos los posibles productivos, no se comprende a que se refiere el Plan General cuando dice que sus determinaciones deberán respetar, entre otros extremos, las limitaciones de usos y aprovechamiento global .

Señala que el Plan General, en su Memoria y en las Fichas de Ordenación, deja sentado sin ninguna duda, que el uso dominante en las Zonas H es el industrial y en el Grado 2º caben ciertos y determinados usos del sector terciario –no todos-, llegándose incluso a relacionar aquellos en los que piensa el planificador (muebles, vehículos, semillas y pequeños animales), mediante la tramitación de un plan especial, de manera que no se pretende ni se prevé que el subgrupo de los grandes centros comerciales se convierta en dominante o mayoritario en estos espacios de corredores y polígonos industriales ya existentes, ni siquiera a través de planes especiales, sin que se prevea, como se afirma de contrario, una renovación de los usos industriales originales, y actuales aún hoy en día, por otros usos diferentes, y menos a favor de grandes superficies de comercio al por menor, que, como muy bien señala la Memoria del Plan General, es el propio de la ciudad consolidada, por lo que partiendo de estas premisas, no puede admitirse que el PERI tiene la capacidad de renovar y transformar totalmente el uso industrial en las Zonas H del Suelo Urbano No Consolidado del PGOU de Zaragoza.

Afirma que el Plan General no prevé esta renovación del uso industrial en los polígonos o corredores de la ciudad como objetivo de los PERI contemplados en el artículo 5.4.1.6, sino más bien el mantenimiento del uso industrial y la compatibilización de este con algunos usos terciarios, solamente los que no son propios de la actividad comercial del interior de la ciudad, y destaca que el artículo 61.4 D.L. 1/2014, dispone que el PERI no puede alterar “las limitaciones de uso y aprovechamiento global”, que constituye un elemento estructural del planeamiento general que no puede ser modificado por el planeamiento especial.

IBEREBRO SA solicita la anulacion de la sentencia.

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bd42b26638f74d521oRppAQ==



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

**CUARTO:** El Auto de admisión señala que la cuestión que presenta interés casacional objetivo consiste en *“Determinar si las previsiones contenidas en el Plan Especial del Área de intervención H-61-5, se corresponden con carácter general con las determinaciones del PGOU de Zaragoza. De manera singular en la decisión de la cuestión planteada se deberá establecer si las previsiones de los usos asignados por el Plan Especial del Área de intervención H-61-5, para el sector objeto de ordenación son contrarios al ordenamiento jurídico, o si por el contrario estos usos se acomodan a la legalidad. Identificar como normas que serán objeto de interpretación, los arts 61 y 65 del Texto Refundido de la LUA, aprobado por DL 1/2014, de 8 de julio del Gobierno de Aragón, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso”*.

El juicio de la Sala sobre la cuestión de interés casacional.

Debemos remitirnos al juicio que exponemos en la sentencia que con esta misma fecha hemos dictado en el recurso de casación autonómica 5/2019, puesto que hay coincidencia entre el recurso de casación que allí interpuso el Ayuntamiento de Zaragoza y el que aquí resolvemos y por ser también coincidente la fundamentación jurídica de la sentencia allí objeto del recurso, con la de la que aquí se impugna.

En esa sentencia nos hemos pronunciado señalando que:

" Es jurisprudencia consolidada, sentencia del Tribunal Supremo 9 de julio de 1991, entre otras muchas, la que establece que la memoria integra ante todo la motivación del plan , la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y por consecuencia las determinaciones del planeamiento.

En su Título Primero. Disposiciones Generales, el artículo 1.1.6. del PGOU al referir los criterios de interpretación de los documentos del plan, señala que debe de hacerse atendiendo, entre otros condicionantes, al cumplimiento de los objetivos y fines del plan que se expresan en su memoria para el conjunto del territorio y para cada una de sus áreas de referencia, barrios o zonas.

La Memoria del PGOU en su capítulo 3. Elementos del modelo territorial sistemas generales; al motivar la actuación en las vías urbanas arteriales, en su apartado 5.6 se refiere a la transformación de la carretera de Logroño en vía urbana y recoge que se propone la ordenación de la carretera actual, como un eje urbano, con limitación de velocidad, glorietas semaforizadas para cambios de sentido y giro y calzadas laterales para acceso a las márgenes, lo que implica un gradual cambio de uso de los suelos de margen desde usos industriales o que requieran accesos de vehículos pesados hasta usos de servicios, exposiciones, comercio especializado de determinadas mercancías con difícil cabida en el suelo urbano residencial, etc.



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

En el capítulo 9. Ordenación del suelo urbano. Suelo urbano no consolidado. En su apartado 5, Zonas H, las define como sectores del suelo urbano no consolidado de uso dominante productivo que proceden en general de suelos industriales y distingue dos grados dentro de la zona H:

En el grado primero solamente se permite la implantación de usos industriales tradicionales, de fabricación y almacenaje (con sus limitadas compatibilidades), continuándose la tradicional ordenación de usos restrictiva del plan general de 1986.

En el segundo de los grados, se permite la implantación de determinados usos pertenecientes al sector terciario: comercial, de oficinas, hotelero o recreativo. En el caso del comercial, se restringe el tipo de implantaciones a aquellos establecimientos de gran superficie que no tienen cabida entremezclados con el suelo urbano residencial, que es el lugar que se considera más adecuado para el comercio urbano; para ello no sólo se imponen condiciones al tamaño de los establecimientos (al por mayor o con superficies de más de 2.000 metros cuadrados), sino que se limita el tipo de mercancías que puede comercializarse, restringidas a las que pueden implantarse fuera de las áreas residenciales sin riesgo para la deseada mixtura de actividades en el espacio urbano (muebles, vehículos, semillas, pequeños animales...) Para implantar este tipo de actividades productivas no industriales, por otra parte, se exige la aprobación previa de un plan especial que afecte a una superficie mínima de 15.000 metros cuadrados, con dos intenciones básicas: por una parte, garantizar que en los polígonos industriales no se produce una mezcla anárquica y disfuncional de naves industriales con usos terciarios, sino que éstos se ordenan en subpolígonos con una cierta entidad y autonomía; por otra parte, se quiere que el Ayuntamiento mantenga la capacidad de decisión – permitida por el margen de discrecionalidad asociado a la formación de los instrumentos de planeamiento que le otorgue la capacidad de controlar eventuales procesos de terciarización periurbana, bien limitándolos, bien evitando que el comercio de una zona residencial se traslade a una inmediata productiva, etc.

El grado 2 se ha asignado a los terrenos contiguos a las carreteras de Madrid y Logroño y al tercer cinturón (...)

De la motivación específica del planeamiento en cuanto al suelo urbano no consolidado, Zona H, resulta que el uso dominante es el productivo.

Se distinguen dos grados:

En el grado primero solo se permite la implantación de usos industriales tradicionales, de fabricación y almacenaje.

En el segundo grado, se permite la implantación de determinados usos pertenecientes al sector terciario: comercial, de oficinas, hotelero o recreativo.



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

En el caso del uso comercial se restringe a un tipo de establecimiento determinado y se limita el tipo de mercancías que puede comercializarse, únicamente las que pueden implantarse fuera de las áreas residenciales sin riesgo para la mezcla de actividades en el espacio urbano, que el plan desea, y como ejemplo de las mercancías cuya comercialización se permite expone que son: muebles, vehículos, semillas, pequeños animales y las que puedan asimilarse a estas, no desde luego cualquiera, y asimismo prescribe la memoria en su modelo territorial previsto para la carretera de Logroño, que un cambio de uso del suelo de uso industrial al de servicios, exposiciones, o comercio especializado de determinadas mercancías con difícil cabida en el suelo urbano residencial, tiene que ser gradual, se permite la implantación de determinados usos pertenecientes al sector terciario: comercial, de oficinas, hotelero o recreativo. En el caso del comercial, se restringe el tipo de implantaciones a aquellos establecimientos de gran superficie que no tienen cabida entremezclados con el suelo urbano residencial, que es el lugar que se considera más adecuado para el comercio urbano; para ello no sólo se imponen condiciones al tamaño de los establecimientos (al por mayor o con superficies de más de 2.000 metros cuadrados), sino que se limita el tipo de mercancías que puede comercializarse.

QUINTO: Debe atenderse en cualquier interpretación de las normas del PGOU que resultan de aplicación al Acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza que se impugnó por la Federación, lo que claramente la memoria del plan establece para la Zona H grado 2 asignado a los terrenos contiguos a la carretera de Logroño, Anexo IV NNUU. Áreas industriales H en suelo urbano no consolidado, Autovía de Logroño (Pikolín) H-61-5, 192.374 m<sup>2</sup>, en relación al uso comercial admitido, que lo es especializado para determinadas mercancías, y que dada la previsión específica que en la Memoria se recoge, debe entenderse como elemento estructural del planeamiento y también lo es la exigencia de que el cambio de uso del suelo de un uso industrial a un uso comercial, de oficinas, hotelero o recreativo, tiene que ser paulatino.

La Memoria del Plan Especial del sector H-61-5, después de precisar que está ocupado en su mayor parte por las instalaciones del Grupo Pikolín, señala que la casi totalidad del ámbito está destinado a usos productivos terciarios, también señala que con su formulación se pretende implantar usos de los Grupos 3 y 4 y recoge que “en lo concerniente a los usos, la implantación de las actividades propuestas por sus características no resultaría apropiada en tejido urbano residencial”, siendo los usos contemplados en el Plan:

Grupo 2:

Categoría 1: Materiales de construcción.

Categoría 2: Automoción y motor.

Grupo 3:

Categoría 3: Muebles en general y equipamientos del hogar.

Categoría 4: Deporte y artículos asociados.

Grupo 4:

Categoría 5: Locales de negocios y servicios personales.

Categoría 6: Hostelería.

Categoría 7: Ocio, esparcimiento y espectáculos.

Otros Usos comerciales:

Categoría 8: Equipamiento personal.

Categoría 9: Imagen y sonido.

Categoría 10: Juguetes.

El art 16 de las Normas Urbanísticas del Plan Especial, Condiciones de uso, señala:

*El ámbito funcional se caracteriza por los usos del grupo 4 de comercio y ocio integral y los asimilables o análogos ,actividades terciarias , locales de negocio y servicios relacionados con los dominantes , así como los usos comerciales del grupo 3.(...) se establecen las siguientes categorías de usos “,y recoge a continuación las que antes hemos transcrito con detalle , grupos 2,3 y 4 y otros usos comerciales: Categoría 8: Equipamiento personal; Categoría 9: Imagen y sonido; Categoría 10:Juguetes.*

Sobre esta base ya puede apreciarse que la sentencia que declara nulo el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de octubre de 2016, de aprobación definitiva del Plan Especial del Area H-61-5 no resulta contraria a lo establecido en los arts 61 y 65 del DL 1/2014, que disponen:

Artículo 61.

*1. Podrán formularse planes especiales, con carácter independiente o en desarrollo de directrices de ordenación territorial y del plan general de ordenación urbana, de conformidad con lo establecido en este capítulo.*

*2. Los planes especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo de las correspondientes directrices o plan general y, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en la memoria, planos, catálogos, ordenanzas, plan de etapas y evaluación de costes.*

*3. En ningún caso los planes especiales podrán sustituir al plan general en su función de instrumento de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer.*

4. 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.

Y Artículo 65.

1. Los planes especiales de reforma interior sólo podrán formularse en desarrollo del plan general en suelo urbano no consolidado para establecer la ordenación pormenorizada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, conforme al procedimiento establecido en el artículo anterior.

2. Tendrán por objeto actuaciones integradas de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que, en desarrollo de la ordenación estructural, se encaminen a la descongestión o renovación de usos del suelo urbano no consolidado, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos y otros fines análogos.

3. Las determinaciones y documentos de los planes especiales de reforma interior serán los adecuados a sus objetivos y, como mínimo, salvo que alguno de ellos fuera innecesario por no guardar relación con la reforma, los previstos para los planes parciales. Contendrán en todo caso la delimitación de las unidades de ejecución, plazos de ejecución y determinación de la forma de gestión, así como las bases orientativas para su ejecución, relativas al menos a calidades, plazos y diseño urbano, cuando no hubiesen sido establecidas en el plan general.

4. Los planes especiales de reforma interior podrán contener las determinaciones propias del proyecto de urbanización, al que en tal caso sustituirán. Podrán tramitarse simultáneamente con los planes especiales de reforma interior, en expediente separado, cualesquiera instrumentos de gestión urbanística.

Estas normas regulan la finalidad y contenido de los planes especiales, que se prevén en desarrollo y complemento de las determinaciones del plan, pero tienen el límite de la imposibilidad de alterar su ordenación estructural; y la estructura básica que en el PGOU de Zaragoza se recoge para la ubicación del área H-61-5, gradual cambio de un uso industrial hasta comercial, de oficinas, hotelero o recreativo, es decir su paulatina implantación, y con restricción del modelo de uso comercial que admite, constriéndolo a uno determinado, por superficie y mercancías, lo que es rebasado por el que implanta el Plan Especial que aprueba el Acuerdo, y por esta razón tampoco vulnera la sentencia las NNUU del PGOU que en su Capítulo 5.4 regulan las Áreas Zona H.

El artículo 5.4.1. las define:

Firmado por:  
MARÍA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCÍA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCÍA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bd42b26638f74d521oRppAQ==



Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

1. Corresponden a sectores del suelo urbano no consolidado de uso dominante productivo, en edificios aislados o agrupados, pudiéndose incluir otros usos complementarios o compatibles dentro de los polígonos o corredores industriales. Su ordenación detallada está contenida en el plan general, pero están pendientes de la correspondiente gestión.

2. Se distinguen los siguientes grados dentro de esta zona:

a) H, grado 1º: Corresponde al entorno de las principales carreteras de acceso a la ciudad, donde se ha iniciado la formación de un tejido industrial cuya urbanización no está completa y donde son precisas operaciones de reparcelación. b) H, grado 2º: Corresponde a la misma situación que el grado 1º, diferenciándose de él en que el plan admite la implantación de determinados usos pertenecientes al sector terciario.

(.....)

6. La ordenación contenida en el plan general podrá ser modificada, de oficio o a instancia de los interesados, mediante un plan especial de reforma interior referido a uno o más sectores completos, cuyas determinaciones deberán mantener las limitaciones de uso y aprovechamiento global, la superficie de zonas verdes públicas, y la proporción total de suelos de cesión destinados a albergar sistemas locales de equipamiento, zonas verdes y viales, así como satisfacer las condiciones de la ordenación expresadas en el cuadro de características anejo a estas normas. Cuando en un sector calificado como H se opte por tramitar un plan especial de reordenación, quedará equiparado a una zona F con las condiciones concretas de aprovechamiento, uso y cesión establecidas para aquélla

El artículo 5.4.3. Condiciones de uso, establece:

1. A efectos de su regulación en las normas específicas de cada grado, se establecen los siguientes grupos de usos: a) Grupo 1: Edificios destinados al uso dominante: Industria tradicional de fabricación o de servicios, talleres, almacenamiento y distribución. Se admiten los siguientes usos compatibles con el dominante: - Comercial: solamente exposiciones comerciales sin venta minorista, complementarias del uso principal. - Oficinas, equipamientos y servicios: solamente los que guarden una relación justificada con el uso dominante. - Vivienda: en las condiciones establecidas en el apartado 2 de este artículo. b) Grupo 2: Venta mayorista o exposiciones con venta minorista en establecimientos especializados de más de 2.000 metros cuadrados, dedicados a las siguientes actividades: - materiales de construcción, maquinaria y bricolaje; - vehículos; - accesorios y piezas de recambio, y - combustibles, carburantes y lubricantes.

c) Grupo 3: Edificios destinados a los usos admisibles de venta mayorista o minorista, siempre que se dediquen a las siguientes actividades: - las actividades admitidas en el grupo 2; - muebles en general y equipamiento del hogar; - mobiliario y equipamiento de oficina; - aparatos e instrumentos médicos y ortopédicos; - artículos de deportes; - armas y artículos de pirotecnia, y - semillas, abonos, flores, plantas y pequeños animales.





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b2663874d521oRppAQ==

d) Grupo 4: Edificios destinados a usos terciarios relacionados con el dominante: oficinas de servicios -no necesariamente ligadas a las empresas de fabricación, locales de reunión o negocios, servicios personales, hoteles, hostelería, ocio y otros análogos.

2. Vivienda unifamiliar: En cualquiera de los grupos de uso, solamente se permite con destino a guardas, vigilantes y empleados cuya presencia permanente se requiera en las fábricas o parques de actividades. Se admite una vivienda por cada parcela igual o inferior a 10.000 m<sup>2</sup> de superficie, y dos por cada parcela de mayor superficie, siempre que su necesidad esté debidamente justificada.

Artículo 5.4.5. Zona H, grado 2: áreas de usos productivos mixtos.

3. Condiciones de uso: Se permiten los de los grupos 1 y 2, en las mismas condiciones de edificabilidad que en el grado 1.

Para implantar usos de los grupos 3 y 4 se requerirá la ordenación mediante un plan especial del ámbito a que se refieran. Dicho ámbito tendrá acceso directo desde las vías principales; el plan especial ordenará las circulaciones rodadas y pedestres y la dotación propia de estacionamiento u otros servicios comunes, así como la localización y superficie de las parcelas de distintos usos. La superficie mínima del ámbito ordenado será de 15.000 m<sup>2</sup>, salvo que el plan general afecte con estos usos, mediante una calificación adjetiva de tipo Q, ámbitos de superficie menor. El Ayuntamiento podrá denegar la aprobación de un plan especial para la ordenación de actividades de los grupos 3 y 4 cuando entienda que, por su efecto acumulativo, por las especiales características de las actividades propuestas o por su situación en relación con la ciudad, puede producir efectos desfavorables por atracción de implantaciones que serían más propias del tejido urbano residencial.

El artículo 2.7.6 incluye dentro del uso productivo el agrario, industrial, comercial, oficinas y usos terciarios recreativos (salas de esparcimiento y establecimientos de hostelería) y en el art 2.7 .9 define el uso productivo comercial y clasifica los establecimientos comerciales.

Y, como hemos señalado, no se vulneran por la sentencia las previsiones del PGOU, en sus artículos 5.4.1.6 y 5.4.5.3 pues las específicas limitaciones en el uso comercial vienen establecidas en el PGOU y el Plan Especial no puede alterarlas. En este caso los usos admitidos, 1,2,3 y 4, no engloban los que en las categorías 8,9, y 10 contempla el artículo 16 de las NNUU del Plan Especial que el Acuerdo aprueba.

Así lo advierten informes del Ayuntamiento de Zaragoza, el servicio técnico de planeamiento y rehabilitación del Ayuntamiento de Zaragoza, informe de 28 de junio de 2016, "Tal y como se ha venido señalando en los informes técnicos previos, en relación a estos usos comerciales, los complejos y recintos comerciales, que están contemplados en los artículos 2.7.1.y 2.7.9. de las normas del Plan General como uso productivo



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN

comercial, no se citan entre los usos del grupo 4 incluidos en el artículo 5.4.3., que permite edificios destinados a usos terciarios relacionados con el dominante: oficinas, locales de reunión o negocios, servicios personales, hoteles, hostelería, ocio y otros análogos”.

En informe de 13 de julio de 2016 el servicio de gestión y ordenación urbanística señala que “Aquí se plantean usos de los grupos 2,3 y 4, más los que denomina como “otros usos comerciales” no propios de una zona H”, y en el de 14 de octubre de 2016 , ese mismo servicio afirma que “No admiten las normas urbanísticas que los planes especiales de las zonas H incluyan usos distintos de los previstos en los grupos 3 y 4, por lo que solo si se entiende que los propuestos en el proyecto aportado encajan dentro de ellos puede aprobarse el plan especial en trámite”.

El DL 1/2014 ,art 38 ,concibe el plan general de ordenación urbana, como instrumento de ordenación integral, que define los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio, en el que, art 39, se deberá concretar el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio incorporando las determinaciones de ordenación estructural establecidas en el artículo 40 , ponderando desarrollo y sostenibilidad ambiental y económica, y en la definición del modelo de ocupación del suelo tendrá en cuenta la situación de la oferta y la demanda de los usos planificados para su implantación en el municipio y su entorno. Dispone el art 40 que el plan general establece la ordenación estructural del término municipal, que está constituida por la estructura general y por las directrices que resulten del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio, mediante entre otras determinaciones, los usos, densidades y edificabilidades globales para las distintas zonas del suelo urbano y para las áreas de desarrollo. El modelo territorial que en la memoria del plan se establece para la carretera de Logroño, es su transformación en vía urbana, con gradual cambio de uso de los suelos de margen, desde usos industriales hasta usos de servicios, exposiciones, comercio especializado de determinadas mercancías con difícil cabida en el suelo urbano residencial, de forma que establece elementos fundamentales de la estructura general que adopta allí para la ordenación urbanística , concretando un modelo de evolución urbana, cambio gradual de usos y limitación del uso comercial respecto a las mercancías a comercializar, reiterando esa limitación en la justificación de la ordenación que prevé para el suelo urbano no consolidado zona H grado 2. No puede apreciarse por tanto infracción del art 40 del DL 1/2014 , pues ese plan especial aprobado para el área H-61-5, va más allá de lo previsto en el plan general “.

En base a lo expuesto procede la desestimación del recurso de casación.

**QUINTO:** No se hace expresa imposición de costas, teniendo en cuenta la controversia suscitada en el recurso, arts 139.1 y 93.4 LJCA.

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d5210rRpAQ==



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

## FALLAMOS

Desestimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia de la Sección Primera de esta Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 19 de febrero de 2019 .

No se hace expresa imposición de costas.

Esta sentencia es firme.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

### VOTO PARTICULAR

Formulado por el Presidente de la Sala Especial de Casación, Magistrado D. Eugenio Ángel Esteras Iguácel, con el respeto y consideración que merece la decisión de la mayoría.

**PRIMERO.-** La sentencia de la Sección Primera que se impugna declara la nulidad de pleno derecho del 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.

En el Fundamento de Derecho Octavo la sentencia expresa la razón o soporte de su pronunciamiento cuando identifica el uso dominante del sector perteneciente a la Zona H con el uso industrial; admite junto al anterior (uso dominante industrial) dos tipos de usos, el comercial (grupos dos y tres) y terciario (grupo cuatro) como complementario o asociado, éste último, al principal o dominante. Todo ello a partir de la aplicación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza que expresamente se citan.

En el Fundamento de Derecho Noveno, sobre la base de lo anterior, la propia sentencia señala que el Plan Especial de Reforma Interior puede efectuar modificaciones en la ordenación del Plan General pero sin alterar las limitaciones del uso, con referencia al artículo 61.4 de la LUA/2014 sobre la no admisión de la posibilidad de alterar la estructura fundamental del Plan General por vía de plan especial de desarrollo.

Firmado por:  
MARÍA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCÍA-ATANCE,  
EUGENIO ÁNGEL ESTERAS IGUÁCEL,  
JAVIER ALBAR GARCÍA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bd42b26638f74d521oRppAQ==



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN

Añade que el Plan Especial "...Transforma un sector desde su inicial configuración como industrial – en realidad es un polígono industrial – en un centro comercial..." y que "...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..."

El Fundamento de Derecho Décimo concluye apreciando la nulidad de pleno derecho del Plan Especial por vulneración del principio de jerarquía normativa, por infracción de un instrumento de rango inferior, al introducir usos no contemplados por el Plan General y convertir en dominante un uso previsto como voluntario.

El Ayuntamiento de Zaragoza y IBEREBRO, S.A. impugnan la anterior sentencia mediante diversos motivos, sustancialmente coincidentes: A) La asignación al Área H Grado 2, como dominante, del uso industrial y B) el tratamiento por la sentencia de los usos asignados por el Plan Especial al Área H grado dos.

**SEGUNDO.-** En primer término no es posible mantener el criterio de la sentencia impugnada en cuanto equipara el uso dominante con el uso industrial en el Área H grado 2.

En este sentido (con aceptación en lo sustancial del Apartado IV-A) del escrito del Ayuntamiento de Zaragoza y Apartado Segundo del escrito de IBEREBRO S.A.), debe significarse que el artículo 5.4.1 de las Normas Urbanísticas define las Áreas de Edificación Destinadas a Usos Productivos Pendientes de Gestión (Zona H) como aquellos que "corresponden a sectores del suelo urbano no consolidado de uso dominante productivo, en edificios aislados o agrupados, pudiéndose incluir otros usos complementarios o compatibles dentro de los polígonos o corredores industriales".

Correlativamente el artículo 2.1.9 de las Normas prevé que las Zonas H son áreas de edificación destinadas a usos productivos, definidos con posterioridad en el artículo 2.7, abarcando tanto el uso industrial como el comercial, de oficinas y agrario.

De ambos preceptos se desprende que la referencia a los usos productivos lo es con carácter general o global sin que pueda equipararse exclusivamente con el uso industrial.

El artículo 5.4.1, desarrollando la previa referencia y definición en el mismo precepto sobre el uso dominante, al regular las condiciones del uso de las zonas H no indica que para cada uno de los grupos 1,2,3 y 4 el



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

dominante sea el uso industrial pues solamente lo hace para el grupo 1.

A su vez, la Memoria del PGOU contempla en las Zonas H “...un gradual cambio de uso de los suelos de margen desde usos industriales o que requerirían accesos de vehículos pesados hasta usos de servicios, exposiciones, comercio especializado de determinadas mercancías con difícil cabida en el suelo urbano residencial, etc...”

La Memoria diferencia también (con reflejo en el articulado de las Normas Urbanísticas, art. 5-4-1, 2 a) y b) dentro de la Zona H dos grados: “en el primero solamente se permite la implantación de usos industriales tradicionales, de fabricación y almacenaje...en el segundo de los grados se permite la implantación de determinados usos pertenecientes al sector terciario: comercial, de oficinas, hostelero o recreativo”.

No se aprecian razones, por tanto, para mantener la restricción de la sentencia impugnada al identificar en el sector el uso dominante con el uso industrial.

**TERCERO.-** Con referencia al segundo extremo, la falta de basamento de la sentencia de instancia, en cuanto identifica el uso dominante en el sector con el uso industrial, conlleva también la inviabilidad del resto de sus fundamentos.

En este punto (acogiendo también el Apartado IV B) del escrito del Ayuntamiento de Zaragoza y Apartados Primero y Tercero del escrito de IBEREBRO, S.A.), de forma complementaria, debe significarse que el Plan Especial del Área H-61-5, de conformidad con el artículo 5.4.5.3 de las Normas Urbanísticas del PGOU, se formula con amplias facultades de reordenación, con la finalidad de implantar en el Área unos nuevos usos terciarios comerciales y de ocio recreativo, ya que el uso global en el PGOU de las tipologías específicas de los grupos 3 y 4 es precisamente el uso productivo comercial, el uso productivo de oficinas y el uso terciario recreativo y con tal fin – conforme al artículo 61.4 del TRLUA – los planes especiales pueden complementar y desarrollar el planteamiento general sin afectar a la ordenación estructural del PGOU sin que se aprecie ninguna afección generada por el Plan Especial del Área H-62-5.

La limitación específica del PGOU para los planes de la Zona H es la que establece en el artículo 5.4.1.6 de las Normas Urbanísticas, relativa a que se deberán mantener las limitaciones de uso y aprovechamiento global, la proporción determinada de suelos de cesión y las condiciones de cesión.

En relación con los usos la limitación a que se refiere el PGOU es sobre el uso global de los grupos 3 y 4 (uso productivo comercial, el uso



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARIA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE,  
EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUAÉL,  
JAVIER ALBAR GARCIA,  
MARIA PILAR GALINDO MORELL

Fecha: 24/10/2023 14:43

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

productivo de oficinas y el uso terciario recreativo) no a la tipología específica de uso y, en este sentido, la totalidad de las tipologías específicas de uso contempladas en el Plan Especial se incluyen entre los usos globales previstos en el GOU para los grupos 3 y 4.

La Memoria del PGOU en cuanto se refiere a las mercancías que pueden comercializarse lo hace con carácter orientativo y no exhaustivo, si se tiene en cuenta que la implantación de las actividades productivas no industriales requiere establecimientos de gran superficie y que, según la propia Memoria, se trata “de un gradual cambio de uso de los muchos de margen desde usos industriales o que requieren accesos de vehículos pesados hasta usos de servicios, expropiaciones, comercio especializado de determinadas mercancías con difícil cabida en el mercado urbano residencial...”; el límite de la Memoria se refiere a proyectos que tengan “difícil cabida” en el suelo urbano residencial, circunstancia que concurre en el Plan Especial.

Consecuentemente, con lo anterior la conclusión es que el Plan Especial de que se trata se corresponde con las prevenciones de los artículos 61 y 65 de la Ley Urbanística de Aragón y del PGOU de Zaragoza, por lo que procede la estimación de los recursos de casación respectivos, la revocación de la sentencia y la desestimación de la demanda, sin costas.

Lo firma el Ilmo. Sr. Magistrado D. Eugenio Esteras Iguácel.



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
MARÍA DEL CARMEN MUÑOZ JUNCOSA,  
EMILIO MOLINS GARCÍA-ATANCE,  
EUGENIO ÁNGEL ESTERAS IGUAÇEL,  
JAVIER ALBAR GARCÍA,  
MARÍA PILAR GALINDO MORELL

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

CSV: 5029733100-5a55e1ce04b3cb5bdd2b26638f74d521oRppAQ==

Fecha: 24/10/2023 14:43



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN