

CONSIDERANDO 15.º: Que ni de las Normas Urbanísticas del Plan General ni del Proyecto de Pavimentación se desprende la fijación de las alineaciones, por lo que la modificación de éstas aprobadas por el Ayuntamiento por acuerdo de 13 de marzo de 1980, no constituye una modificación del Plan General, modificación que tampoco es susceptible de admitir de forma generalizada como un derecho de los administrados, ya que alteraciones aisladas con arreglo a sus intereses o conveniencias producirían resultados caóticos e introducirían la mayor inseguridad jurídica en la ordenación programada, afirmación contenida en la Sentencia de 17 de mayo de 1979.

CONSIDERANDO 16.º: Que, descartada la posibilidad de que el procedimiento instruido de modificación de alineaciones entrañe una modificación del Plan General, ha de entrarse en la determinación de cuál es el instrumento jurídico de planeamiento adecuado para la fijación de alineaciones, advertencia, por otra parte, recogida en los informes técnicos de los Servicios Municipales, y, tratándose de una actuación que afecta al suelo urbano, ante la falta de precisión del Plan General que se remite a un Plan posterior, según su norma urbanística 4.9.1.3, se llega a la conclusión de que el instrumento adecuado ha de ser un Plan Especial de Reforma Interior, puesto que el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, al estar formado bajo la vigencia de la Ley de 12 de mayo de 1956, no contiene todas las precisiones que respecto al suelo urbano ha impuesto, con posterioridad, la Ley de Reforma (artículos 12 del Texto Refundido y 29 del Reglamento de Planeamiento), abundando en este criterio las Sentencias de 28 de abril de 1978, 16 de febrero, 7 y 10 de abril y 28 de mayo de 1980, indicando una de las Sentencias citadas, la de 7 de abril de 1980, que «propiamente, el expediente le alineaciones litigioso, en cuanto se limita a fijar las de una calle y, además, de escasas proporciones, ha de subsumirse en el artículo 12.2 de la Ley del Suelo, que señala que serán Planes o Proyectos de Reforma Interior los concernientes al casco urbano y encaminados a sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética, mejorar servicios públicos o realizar otros fines semejantes», todo lo cual ha de ponerse en relación con lo dispuesto en los artículos 23 de la Ley del Suelo y 83 del Reglamento de Planeamiento.

CONSIDERANDO 17.º: Que admitida la procedencia de un Plan Especial de Reforma Interior para la fijación de alineaciones, el contenido de la documentación aportada, limitada a un plano de propuesta, incumple manifiestamente las exigencias en cuanto a las determinaciones y documentos establecidos en el artículo 23 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y en los artículos 77 y 83 del Reglamento de Planeamiento.

CONSIDERANDO 18.º: Que, desde otra vertiente, ha de estimarse como no adecuada la modificación de alineaciones propuesta, al quedar limitada a un Proyecto de Edificación sin considerar todos los problemas de la red viaria del barrio de Monzalbarba o, al menos, los correspondientes a los viales afectados, como puso de relieve en su informe la Comisión Central de Urbanismo.

CONSIDERANDO 19.º: Que una modificación de las alineaciones supone una reducción de la superficie de la parcela y, por tanto, de sus aprovechamientos en las distintas plantas, en la forma que determina la Norma 4.6.4.b, que produce una contradicción con los aprovechamientos previstos y con las indicaciones que se recogen en el plano de propuesta le modificación de alineaciones, existiendo, además, una falta de correspondencia entre la anchura señalada en este plano (11'50 metros) y la contenida en el avance del Plan (12'00 metros), sin perjuicio de que sea reconocida la falta de eficacia de este avance de Plan.

CONSIDERANDO 20.º: Que la norma 4.9.1.3 de las Urbanísticas del Plan General, por su remisión a la norma 4.9.1.1, admite la posibilidad de retranquear la línea de fachada, siempre que el retranqueo no motive una mayor altura de la edificación, pero sin modificación de alineaciones, siguiendo el procedimiento del artículo 32 de la Ley del Suelo de 1956 (actual artículo 41); tal posibilidad subsiste pero no resulta aceptada lado el contenido del acuerdo municipal de 13 de marzo de 1980, que opta por la modificación de alineaciones de forma expresa.

Por cuanto antecede, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, en su reunión del día 23 de febrero de 1981, acuerda:

«Suspender la aprobación definitiva del denominado Proyecto de Modificación de Alineaciones del barrio de Monzalbarba, término municipal de Zaragoza, que afecta a las calles de San Miguel, Santa Ana y camino de acceso, hasta que se cumplan los defectos formales apuntados relativos a la información pública y diligenciamiento de documentos y planos, e incluso al contenido propio de un Plan Especial de Reforma Interior, con las subsiguientes actuaciones aprobatorias

por parte del Ayuntamiento, sin perjuicio de que éste adopte acuerdo aclaratorio en el sentido de que la aprobación definitiva solicitada no está referida a una fijación de alineaciones, sino a un mero retranqueo de la línea de fachada del edificio, por aplicación de las Normas Urbanísticas 4.9.1.1 y 4.9.1.3 del Plan General de Ordenación Urbana, respecto a las alineaciones existentes de hecho».

**El Presidente de la Diputación General de Aragón,
JUAN-ANTONIO BOLEA FORADADA**

DECRETO de 23 de febrero de 1981 por el que se acuerda suspender la aprobación definitiva de la modificación excepcional del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, para la construcción de un edificio en el solar señalado con el número 18 de la calle de la Cadena, a instancia de «Construcciones Navarro», S. A., debiendo de procederse a la subsanación de las deficiencias procedimentales referentes a la falta de publicidad de la información pública en el «Boletín Oficial del Estado», y a la constancia en el expediente de la inserción del anuncio sobre esta información en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia y a la inexistencia de los preceptivos informes de la Diputación Provincial y de la Comisión Provincial de Urbanismo de Zaragoza.

Visto el expediente instruido por el Ayuntamiento de Zaragoza, relativo a la excepción de alturas respecto a las previstas en el Plan General de Ordenación Urbana del citado municipio, para la construcción de un edificio en el solar señalado con el número 18 de la calle de la Cadena.

RESULTANDO 1.º: Que «Construcciones Navarro», S. A., en escrito de 21 de mayo de 1979, solicitó del Ayuntamiento de Zaragoza la tramitación de un procedimiento para excepción de alturas en función del artículo 41 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo.

RESULTANDO 2.º: Que al mencionado escrito, la Sociedad promotora adjuntó fotocopia de la resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 31 de marzo de 1979, informando un Anteproyecto para la construcción de ocho viviendas, locales y sótano en el solar de referencia, haciéndose constar en la indicada resolución, más bien informe, que «habida cuenta que se ha informado favorablemente por la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico-Artístico, la mayor altura prevista en el Anteproyecto, se deberá solicitar la preceptiva excepción de altura, que deberá seguir la tramitación prevista en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ya que se trata de una modificación del Plan General de Ordenación vigente, puesto que la altura prevista en el mencionado Plan es de 7'63 metros, siendo la del Anteproyecto que se informa de 14'60 metros».

RESULTANDO 3.º: Que en el informe de la Alcaldía de Zaragoza se hace referencia a que el Anteproyecto se localiza dentro de la delimitación correspondiente al conjunto histórico-artístico, a cuyo efecto se ha incoado el correspondiente procedimiento, y ha emitido informe la Comisión de Conservación del Patrimonio, de conformidad con lo previsto en la ordenanza 7.2 de las de Edificación.

RESULTANDO 4.º: Que el Arquitecto-Jefe del Sector I del Ayuntamiento de Zaragoza informó, con fecha 25 de junio de 1979, que se trata de modificar el Plan General por haber estimado la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico-Artístico adecuada una altura de edificación superior a la permitida en el citado Plan, debiéndose aportar un estudio comparativo, dada la insuficiencia, a estos efectos, del Anteproyecto.

RESULTANDO 5.º: Que en posterior informe, de 30 de noviembre de 1979, el Arquitecto-Jefe del Sector I, a la vista del estudio comparativo aportado, redactado por el Arquitecto D. J. Navarro Martín, visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y Rioja el 8 de agosto de 1979, se deduce que la ocupación en planta es igual a la determinada en el Plan General, que la ocupación en altura es inferior y asimismo el volumen permitido, y se estima procedente la excepción de altura, es decir, la modificación del Plan General que comporta la altura aprobada por el Patrimonio Histórico-Artístico.

RESULTANDO 6.º: Que la Jefatura de la Sección de Urbanismo emitió informe el día 20 de diciembre de 1979, conformado por el Secretario General del Ayuntamiento, haciendo referencia al Proyecto de Excepción presentado, que implica

una modificación del Plan General, señalando los trámites a seguir.

RESULTANDO 7.º: Que la Comisión Informativa de Urbanismo, en reunión de 23 de enero de 1980, propuso la aprobación inicial de la excepción de altura para el edificio proyectado en el solar señalado con el número 18 de la calle de la Cadena, puntualizando que dicha excepción no supone un aumento de volumen y que la información pública debía de efectuarse, por el plazo de un mes, mediante edictos a publicar en el «Boletín Oficial» de la provincia, en el tablón de la Corporación y en uno de los diarios locales.

RESULTANDO 8.º: Que consta únicamente en el expediente el texto del edicto y su inserción en el «Boletín Oficial» de la provincia de Zaragoza, número 48, de 27 de febrero de 1980, sin constancia, por otra parte, de la efectividad de la publicación del anuncio en un diario local.

RESULTANDO 9.º: Que durante la información pública efectuada no se formuló alegación alguna.

RESULTANDO 10.º: Que el Ayuntamiento de Zaragoza remitió el expediente y tres ejemplares del Estudio Comparativo a la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con escrito de 26 de agosto de 1980, que tuvo entrada en la mencionada Delegación Provincial el día 16 de septiembre siguiente.

RESULTANDO 11.º: Que el Ilmo. Sr. Delegado Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo remitió, a su vez, la documentación enviada por el Ayuntamiento de Zaragoza, al Departamento de Acción Territorial de la Diputación General de Aragón, con escrito de 3 de octubre de 1980, que tuvo entrada en el Registro General del Ente Preautonómico el día 8 de los mismos mes y año, con el número 15.582.

RESULTANDO 12.º: Que la Presidencia de la Diputación General de Aragón solicitó, con fecha 14 de octubre de 1980, la remisión de los ejemplares del expediente en el número indicado en la orden de 20 de diciembre de 1968, por parte del Ayuntamiento de Zaragoza.

RESULTANDO 13.º: Que la misma Presidencia, en escrito de 15 de octubre de 1980, interesó del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo la emisión de informe por parte de la Comisión Central de Urbanismo.

RESULTANDO 14.º: Que los Servicios Técnicos del Departamento de Acción Territorial de esta Diputación General, informaron, con fecha 5 de noviembre de 1980, la documentación remitida por el Ayuntamiento de Zaragoza, haciendo constar que «las características de la propuesta y su comparación con las limitaciones del PG son: ocupación en PB 296'14 m² (igual a la permitida, 100 %), en altura 169'06 m² (permitida 222'11 m²), volumen proyectado 3.028'09 m³ (permitido 3.553'68 m³), altura proyectada 14'40 m. (permitida 7'63 m., aunque en el estudio comparativo se menciona 5'5 m. en un sitio y 8'25 m. en otro). El mencionado volumen permitido (3.553'68 m³) responde a la aplicación del coeficiente de edificabilidad a la superficie del solar; sin embargo, en aplicación del PG, el volumen realmente posible estaría limitado por la ocupación y la altura alcanzando un máximo de 1.971'57 m³, sensiblemente inferior al proyectado, por tanto, la solicitud supone también en realidad un aumento de volumen y sería de aplicación el artículo 49.2 del TRLS (previsión de mayores espacios libres). Por esta razón se informa desfavorablemente el expediente, al que en todo caso habría que incorporar el Anteproyecto y el informe de la Comisión del PHAN».

RESULTANDO 15.º: Que la Alcaldía de Zaragoza adjuntó a su escrito de 4 de noviembre de 1980 los ejemplares del expediente administrativo interesado, con entrada en el Registro General de este Ente Preautonómico, el 17 de noviembre siguiente, con el número 16.568.

RESULTANDO 16.º: Que la Comisión Central de Urbanismo evacuó informe, fechado el día 18 de noviembre de 1980, en la forma siguiente: «La ordenanza 7.2, alturas limitadas por razones de uniformidad, en la que se basa la excepción de altura solicitada, señala que «el Ayuntamiento, previo el oportuno plan, podrá limitar en más o en menos las alturas de un nuevo edificio, cuando la de éste viniese a dañar la uniformidad y composición de un conjunto urbano digno de conservarse». Por no haberse incluido en el expediente el informe de la Delegación de Cultura del Patrimonio Histórico-Artístico, que se cita como favorable, se ignora si existe un plan que establece la uniformidad y composición del conjunto urbano digno de conservarse, tal como prescribe la transcrita ordenanza 7.2, o se trata simplemente de una tolerancia tal como se deduce de la transcripción parcial del informe de referencia, en cuyo caso se estaría ante una reserva de dispensación que hay que considerar nula de pleno derecho a tenor de lo dispuesto en el artículo 57.3 de la vigente Ley del Suelo».

VISTO, asimismo, lo dispuesto en los artículos 32, 33, 35, 46, 49, 57, 211 y 235 de la Ley sobre el Régimen del Suelo. 41 y 42

del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, 128, 135 y 161 del Reglamento de Planeamiento, los Reales Decretos-Leyes 8/1978, de 17 de marzo y 3/1980, de 14 de marzo, el Real Decreto 298/1979, de 26 de enero, el Decreto de la Presidencia de la Diputación General de Aragón de 7 de julio de 1980, las Normas Urbanísticas del Plan General de Zaragoza, las Ordenanzas Generales de Edificación de este municipio, y demás disposiciones concordantes.

CONSIDERANDO 1.º: Que según disponen los artículos 35 y 49 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y 135 y 161 del Reglamento de Planeamiento, la competencia para la aprobación definitiva de las modificaciones de los Planes Generales que afecten a municipios capitales de provincia corresponde al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, habiendo sido transferida esta competencia a la Diputación General de Aragón por Real Decreto 298/1979, de 26 de enero, que desarrolló el Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprobó el régimen preautonómico para Aragón.

CONSIDERANDO 2.º: Que este Consejo de Gobierno es el órgano competente para aprobar definitivamente las modificaciones de los Planes Generales de los municipios capitales de provincia, según se desprende del apartado 4 del artículo 3.º del Decreto de la Presidencia de la Diputación General de Aragón de 7 de julio de 1980, conforme con el acuerdo adoptado en la misma fecha por este Consejo.

CONSIDERANDO 3.º: Que en el apartado c) del artículo 13 del Decreto 298/1979, de 26 de enero, se dispone que la Diputación General de Aragón aprobará los planes que afecten a municipios capitales de provincia y que serán precedidos de un informe de la Comisión Central de Urbanismo, mandato que fue debidamente cumplimentado según consta fehacientemente en el expediente instruido, estando en correspondencia tal requisito de informe previo y preceptivo con lo dispuesto en los artículos 211 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y 131 del Reglamento de Planeamiento.

CONSIDERANDO 4.º: Que en cuanto a cuestiones formales, han de plantearse las cuatro siguientes: 1. Cumplimiento de los medios por los que ha de verificarse la información pública; 2. Otorgamiento implícito de la aprobación provisional; 3. Falta de diligenciado de los planos y documentos objeto de aprobación inicial y provisional, y 4. Inexistencia de informes de la Diputación Provincial y de la Comisión Provincial de Urbanismo de Zaragoza.

CONSIDERANDO 5.º: Que el artículo 128 del Reglamento de Planeamiento exige la publicidad de la información pública en el «Boletín Oficial del Estado», en el de la provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación, lo que no ha sufrido alteración alguna con la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/1980, de 14 de marzo, pues claramente excepciona de la supresión de la exigencia de la publicidad aludida en el «Boletín Oficial del Estado» a los Planes Generales y, subsiguientemente, a las modificaciones de estos Planes, a cuyo efecto basta leer el apartado 5 del artículo 4.º del citado Real Decreto-Ley para llegar a la conclusión de que ha habido un manifiesto incumplimiento de la norma reglamentaria al omitir la publicación de la información pública en el «Boletín Oficial del Estado», lo que es consecuente con el texto de acuerdo municipal de 14 de febrero de 1980 en el que, al determinar la forma en que ha de hacerse la publicación que se considera, omite toda referencia al «Boletín Oficial del Estado», a todo lo cual cabe añadir la falta de constancia en el expediente de la inserción del anuncio en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia, todo lo cual posibilita la indefensión de los administrados, máxime si se tiene en cuenta que el artículo 235 admite la acción pública para exigir la observancia de la legislación urbanística.

CONSIDERANDO 6.º: Que reiteradamente la jurisprudencia ha puesto de relieve la diferencia existente entre la aprobación inicial y la aprobación provisional de un Plan Parcial, por su funcionalidad y contenido, a cuyo efecto basta citar la Sentencia de 13 de marzo de 1980, en la que se dice que «la fase o trámite de aprobación inicial tiene por virtualidad la de poner en marcha o impulsar el procedimiento, lo que no impide una valoración previa del Proyecto del Plan presentado», añadiendo que los criterios de oportunidad o conveniencia urbanística han de ser tenidos en cuenta en las subsiguientes fases de aprobación provisional y definitiva, lo que, en principio, supondría una inadecuación del acuerdo de aprobación provisional implícito, supeditado a la no formulación de reclamaciones durante la información pública, pero a ello se opondría la tesis sustentada en las Sentencias de 23 de abril de 1965 y 19 de abril de 1966, y en las más recientes de 4 de marzo de 1977, 27 de octubre de 1978 y 4 de abril de 1979, según la cual «en la remisión hecha del Plan a la Comisión Provisional de Urbanismo, debe entenderse implícita la aprobación provisional por el Ayuntamiento y eficaz, por tanto, esta aprobación

provisional», criterios que conducen a no tachar de ilegalidad el acuerdo municipal de 14 de febrero de 1980, ni tampoco a los efectos de este acuerdo referidos a la aprobación provisional.

CONSIDERANDO 7.º: Que el artículo 128.5 del Reglamento de Planeamiento exige que «en todos los planos y demás documentos que se sometan a información pública, el Secretario de la Entidad Local o, en su caso, el funcionario autorizado del Organismo, extenderá dicha diligencia en la que se haga constar que dichos planos y documentos son los aprobados inicialmente», exigencia que tiene por objeto la constancia fehaciente ante el órgano que ha de otorgar la aprobación definitiva de cuál ha sido la documentación objeto de aprobación inicial, exigencia que reviste especial relieve en la modificación del Plan General referido al edificio señalado con el número 18 de la calle de la Cadena, por las características peculiares que ofrece el acuerdo de aprobación inicial al llevar implícita la aprobación provisional en el supuesto de ausencia de alegaciones en la información pública, lo que hace innecesario el diligenciado que, respecto a la aprobación provisional, establece el artículo 131.5 del Reglamento de Planeamiento, deduciéndose, como consecuencia obligada, la existencia de una deficiencia que ha de ser subsanada.

CONSIDERANDO 8.º: Que el artículo 49 de la Ley sobre el Régimen del Suelo determina de forma meridiana que las modificaciones de los Planes se ajustarán a las mismas disposiciones enunciadas para su formación, lo que reitera el artículo 161.1 del Reglamento de Planeamiento, resultando obligado establecer una correspondencia entre las actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Zaragoza y su ajuste al procedimiento indicado en los artículos 126 y siguientes del texto reglamentario citado, de todo lo cual se deduce que el órgano que otorgó la aprobación provisional —el Ayuntamiento de Zaragoza de forma implícita— debió de interesar de la Diputación Provincial y de la Comisión Provincial de Urbanismo de Zaragoza la emisión de informes sucesivos, por así disponerlo el artículo 131 del Reglamento de Planeamiento, emisión que no puede ser convalidada por oponerse manifiestamente a ello el artículo 53.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo, habiendo puesto de relieve la doctrina la improcedencia de resolver sobre el fondo cuando no se cuente con elementos de juicio bastantes para decidir la cuestión debatida, y esto ocurrirá cuando existan vicios o defectos susceptibles de convalidación, por mediar una previsión legal expresa y, en general, cuando se trate de defecto que no sea posible subsanar, por afectar a terceros interesados ausentes en el expediente originario, o bien cuando los defectos de forma apreciados incidan gravemente sobre el fondo de la cuestión, lo que no impide verificar consideraciones acerca de la procedencia de la pretendida modificación del Plan General de Zaragoza.

CONSIDERANDO 9.º: Que tanto en el informe de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 31 de marzo de 1979, como en el de la Comisión Central de Urbanismo, se hace referencia expresa a la ordenanza 7.2 de las Generales de Edificación pero, respecto al contenido de esta Ordenanza, ha de plantearse su vigencia, al estar en contraposición de la norma 4.6.1 de las Normas Urbanísticas del Plan General.

CONSIDERANDO 10.º: Que los Planes Generales y, por tanto, las Normas Urbanísticas contenidas en los mismos, tienen mayor rango que las Ordenanzas Municipales de la Edificación, por lo que no podrá prevalecer previsión alguna de las Ordenanzas en contradicción con el Plan General ya que, como sustenta la Sentencia de 23 de abril de 1980, «dada la naturaleza de los Planes de Urbanización como norma o disposición general de ordenación urbana, éstas deben prevalecer sobre las Ordenanzas, que no pueden modificarlos, aunque para su aprobación se hubieran seguido los trámites previstos en el artículo 33 de la Ley del Suelo (artículo 42 del Texto Refundido vigente) en relación con el artículo 32 (actualmente artículo 41), en razón del distinto rango jerárquico de una y otra norma y de que, según el artículo 24 de la Ley del Régimen Jurídico del Estado, las disposiciones administrativas no podrán vulnerar los preceptos de otra de rango superior», indicando la Sentencia de 13 de mayo de 1980 que «en todo caso, es cierto que una vez aprobado el Plan tiene fuerza normativa y no pueden oponerse las previsiones de una simple Ordenanza Municipal de la Edificación, por impedirlo el principio de jerarquía normativa, amén de lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley de Régimen Local», concluyendo la Sentencia de 30 de mayo de 1980 diciendo que «en casos de normas contradictorias, la antinomia debe resolverse conforme al principio de rango legal, de manera que si la disposición meramente accesoria y complementaria está en contradicción con la principal, debe tenerse por no escrita aquélla, quedando en pie la disposición fundamental; por otra parte, la anterior conclusión interpretativa viene también reforzada por las exigencias morales y sociales, y necesidades prácticas de las normas urbanísticas, tendentes a

limitar el crecimiento de las grandes ciudades, la especulación del suelo y las irregularidades en el proceso de urbanización», de todo lo cual se desprende que fijada la altura máxima edificable en la Norma Urbanística 4.6.1, ésta no puede ser alterada en la forma prevista en la ordenanza 7.2 de las Generales de Edificación, sin perjuicio de las denominadas soluciones de transición contenidas en la norma 4.6 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

CONSIDERANDO 11.º: Que la norma 4.6 del Plan General ha de entenderse derogada, en lo que se refiere a excepciones de altura, puesto que su fundamento legal se hallaba en el artículo 46 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 que fue derogado por la de Reforma de 2 de mayo de 1975, siendo esta norma derogada la que pudo justificar la ordenanza 7.2 que faculta al Ayuntamiento, previo el oportuno Plan, para limitar en más o en menos las alturas de un nuevo edificio, cuando la de éste pueda dañar la uniformidad y composición de un conjunto urbano digno de conservarse, lo que en definitiva viene a coincidir con la posibilidad de modificar el régimen instituido con carácter general por los Planes recogidos en el apartado 2 del artículo 46 de la anterior Ley del Suelo, siendo, por otra parte, patente, que tampoco se ha cumplido con el imprescindible requisito de formación de un Plan que se contiene en la ordenanza 7.2 y se exigía en la citada norma legal derogada, debiendo darse el mismo trato a las determinaciones que respecto a requisitos y trámites establece la ordenanza 7.2 para la concesión de una mayor altura, al haber quedado derogada la norma del Plan General que admitía tales excepciones, sin perjuicio de las denominadas soluciones de transición, resultando así improcedente aprobar definitivamente una modificación del Plan General conducente a permitir mayor altura de un edificio respecto a la máxima establecida en las normas urbanísticas, con base en la reiteradamente citada ordenanza 7.2.

CONSIDERANDO 12.º: Que según sustentó la Sentencia de 17 de octubre de 1979, «el urbanismo como función pública exige una actuación planificadora, afirmando que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana y ello a nivel estrictamente municipal, a través de la aprobación y redacción definitiva de los Planes Generales, Planes Parciales y Proyectos de Urbanización, que son públicos, ejecutivos y obligatorios, no sólo para los administrados, sino también para la Administración, con expresa prohibición de dispensar de su observancia, ni efectuar uso u obra en discordancia con la ordenación, planes de ordenación de vigencia indefinida», lo cual no obsta al carácter dinámico y operativo que el urbanismo ha de tener, pero lo que no cabe es introducir en el contenido de los Planes, directa o indirectamente, a través de su modificación, reservas de dispensación, puesto que ello supondría el quebranto del principio que informa el artículo 57 de la Ley del Suelo en el que, tras proclamar la obligatoriedad de los Planes para la Administración y para los particulares, declara nulas de pleno derecho las reservas de dispensación que se contuvieron en los Planes y Ordenanzas, así como las que con independencia se consideren, debiendo de relacionarse la modificación del Plan General propuesta y objeto de aprobación inicial, y de la provisional implícita, con las determinaciones de esta norma.

CONSIDERANDO 13.º: Que no puede considerarse como modificación de un elemento del Plan General la referida a un edificio aislado, puesto que, si esto fuera admisible, se daría paso, si bien de forma encubierta, a la derogación singular de los Planes, posibilidad que fue eliminada del ordenamiento jurídico urbanístico de forma radical por la Ley de 2 de mayo de 1975 y, como señala la Sentencia de 6 de junio de 1980, al referirse al artículo 57 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, no se puede conceder dispensaciones ni en los Planes ni fuera de ellos, por consiguiente no es válida la sistemática seguida de modificar el Plan General para excepcionar la altura de un edificio, apareciendo reiteradamente en el expediente administrativo tal conceptualización de excepcionalidad —basta examinar a tal efecto el informe-propuesta de la Comisión Informativa Municipal de Urbanismo, emitido con fecha 23 de enero de 1980, y el informe de la Comisión Central de Urbanismo—, de admitirse la solución propuesta se vulneraría abiertamente la legalidad establecida, existiendo otras distintas soluciones ajustadas a la legalidad.

CONSIDERANDO 14.º: Que la Comisión Central de Urbanismo expresamente hizo constar que ignoraba la existencia de un Plan que estableciera la uniformidad y composición del conjunto urbano, planteándose la disyuntiva de que podría tratarse simplemente de una tolerancia, en cuyo caso se estaría ante una reserva de dispensación que hay que considerar nula de pleno derecho, a tenor de lo dispuesto en el artículo 57.3 de la Ley del Suelo, de donde se deduce la inviabilidad de la excepción propuesta, estimándose procedente reconducir la situación planteada a la norma 4.6 de las del Plan General, en el apartado

denominado «Soluciones de Transición», donde se dispone que «en aquellas manzanas en que la aplicación de las precedentes Normas pudiera dar lugar a la aparición de medianerías al descubierto producidas por edificaciones ya existentes, podrán autorizarse con carácter excepcional construcciones sobre la altura máxima con la expresa finalidad de ocultar las citadas medianerías. A estos efectos se redactará la correspondiente propuesta de ordenación que afectará a la totalidad de la manzana y que será tramitada conforme al artículo 32 y concordantes de la Ley de 12 de mayo de 1956», por lo que es a través de esta norma como debió de encauzarse, para el cumplimiento de la finalidad recogida en la misma, la modificación del Plan General propuesta y, en este caso, no sería una modificación, en el sentido estricto, sino un desarrollo del propio Plan General, siempre que hubieran sido cumplidos todos los requisitos exigidos en aquella.

CONSIDERANDO 15.º: Que, aun cuando no se trata de modificar un elemento del Plan General, sino de alterar éste con referencia a un solo edificio de forma aislada, conviene recoger el enjuiciamiento que acerca de las modificaciones de los Planes a instancia de los administrados contiene la Sentencia de 17 de octubre de 1979 en la que, tras señalar que el artículo 39 (artículo 49 del Texto Refundido vigente) permite modificar los elementos de los planes urbanísticos, afirma que la Ley «no contempla tal posibilidad como un derecho del administrado, sino como una mera facultad de la Administración, pues no debe de olvidarse que a los Ayuntamientos compete, inicialmente, la ordenación urbanística, pero la existencia de esa innegable posibilidad y facultad administrativa no quiere decir de ninguna manera que los Ayuntamientos estén obligados a iniciar y tramitar un expediente de modificaciones de Planes si a un administrado le interesa o convenga su alteración, cuyo resultado sería caótico e introduciría la mayor inseguridad jurídica en la ordenación programa», pudiendo, fundadamente, intuirse, que éste sería el resultado de admitirse actuaciones individualizadas como la sometida a aprobación definitiva de este Consejo.

CONSIDERANDO 16.º: Que existe una clara doctrina jurisprudencial acerca de la aplicación de normas de los Planes Generales que proporcionen soluciones análogas a las de transición de la norma 4.6 del Plan General de Zaragoza, de lo que son ejemplo las Sentencias de 5 de julio de 1976, 11 de abril de 1977, 3 de julio de 1978, 18 de marzo y 21 de abril de 1980, haciéndose constar en la de 3 de julio de 1978 «el carácter rigorista que la hermenéutica del planeamiento de la ciudad de El Ferrol del Caudillo se ha seguido por las resoluciones de esta Sala de 5 de julio de 1976 y 21 de abril de 1977, en cuanto ella guarda relación con el casco antiguo de dicha ciudad, el cual, por sus circunstancias, tiene unas características acusadas y definidas que es necesario conservar mediante la exigencia del cumplimiento de aquél y la restrictiva interpretación de aquella norma, como la general segunda, que sólo debe ser utilizada con plena justificación y en razón a la finalidad específica para la que se haya teleológicamente ordenada», criterio éste que, aplicado a la modificación del Plan General propuesta, muestra de forma evidente su improcedencia, puesto que, junto al carácter restrictivo con que debe ser aplicada la solución de transición permitida en la norma 4.6 del Plan General de Zaragoza, no existe una plena justificación de la solución propuesta ni ésta se formula con el ámbito territorial exigido ni con la finalidad específicamente marcada, independientemente del procedimiento seguido que no debió ser, como ya se ha indicado, el correspondiente a una modificación excepcional del Plan General.

CONSIDERANDO 17.º: Que en el informe emitido por los Servicios Técnicos del Departamento de Acción Territorial de esta Diputación General de Aragón, se indica que, si bien no existe una mayor ocupación en planta, se produce con la modificación excepcional propuesta un incremento del volumen edificable —3.553'68 m³, en lugar de 1.971'57 m³, puesto que son varias las limitaciones que concurren y no puede estimarse tan sólo a una de ellas —la relativa al coeficiente de edificabilidad—, por lo que todas las limitaciones habrán de ser objeto de aplicación, sin que quepa su excepción, criterio plenamente refrendado por la Sentencia de 5 de julio de 1976.

CONSIDERANDO 18.º: Que, aunque sea con un carácter puramente dialéctico, conviene advertir que toda modificación de un Plan General debe estar constituida por los documentos adecuados para tal fin, y nunca podría admitirse como documentación suficiente y adecuada un estudio comparativo como el admitido por el Ayuntamiento de Zaragoza que, además de tal calificación, está en relación con un Anteproyecto de Edificación, de donde se desprende su inadecuación para fundamentar una modificación de un Plan General.

Por cuanto antecede, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, en su reunión del día 23 de febrero de 1981, acuerda:

«Suspender la aprobación definitiva de la modificación excepcional del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, para la construcción de un edificio en el solar señalado con el número 18 de la calle de la Cadena, a instancia de "Construcciones Navarro", S. A., debiendo de procederse a la subsanación de las deficiencias procedimentales referentes a la falta de publicidad de la información pública en el "Boletín Oficial del Estado", y a la constancia en el expediente de la inserción del anuncio sobre esta información en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia y a la inexistencia de los preceptivos informes de la Diputación Provincial y de la Comisión Provincial de Urbanismo de Zaragoza».

**El Presidente de la Diputación General de Aragón,
JUAN-ANTONIO BOLEA FORADADA**

DECRETO de 23 de febrero de 1981 por el que se declara inadmisibile, por extemporáneo, el recurso de reposición interpuesto por D. Antonio Martínez Galán, en su calidad de Decano-Presidente en funciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y Rioja, contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón de 31 de marzo de 1980, por el que se aprobó, con carácter definitivo, el Proyecto de Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Huesca.

Visto el recurso de reposición interpuesto por D. Antonio Martínez Galán, en calidad de Decano-Presidente en funciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y Rioja, contra el acuerdo de este Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón de 31 de marzo de 1980, por el que se aprobó, con carácter definitivo, el Proyecto de Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Huesca.

RESULTANDO 1.º: Que redactado el denominado Proyecto de Revisión y Adaptación a la vigente Ley del Suelo del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Huesca, fue objeto de aprobación inicial, por acuerdo plenario de su Ayuntamiento de 29 de septiembre de 1978, y habiéndose verificado la información pública en la forma legalmente establecida, se formularon ciento veintiséis alegaciones, estando suscrita una de ellas por el ahora recurrente, recayendo, posteriormente, aprobación provisional del mencionado Proyecto por acuerdo plenario municipal de 10 de julio de 1979.

RESULTANDO 2.º: Que, tras los informes de la Diputación Provincial de Huesca y de la Comisión Provincial de Urbanismo, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, en sesión de 31 de marzo de 1980, adoptó el siguiente acuerdo: «Aprobar con carácter definitivo el Proyecto de Revisión y Adaptación a la vigente Ley sobre el Régimen del Suelo del Plan General de Ordenación Urbana de Huesca, con las siguientes prescripciones: a) Quedan excluidas del Proyecto todas las determinaciones referentes al término municipal de Quicena. b) El denominado tercer cinturón tiene carácter indicativo, correspondiendo su concreción al Plan de Red Arterial de Huesca. c) Con carácter complementario y sin afectar a la aprobación definitiva del Proyecto, deberá estudiarse la implantación de un cinturón intermedio entre los denominados segundo y tercero».

RESULTANDO 3.º: Que mediante escrito de la Secretaría General de este Ente Preautonómico fue notificado personalmente a quien ahora recurre el acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Huesca, con reproducción íntegra del texto del acuerdo y con señalamiento de los recursos procedentes, habiéndose efectuado esta notificación por medio de correo certificado, según consta en el expediente, de cuyo examen se desprende que la notificación de referencia se efectuó el día 25 de abril de 1980.

RESULTANDO 4.º: Que D. Antonio Martínez Galán, en su calidad de Decano-Presidente en funciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y Rioja, formuló recurso de reposición mediante escrito fechado el día 15 de octubre de 1980, contra el precitado acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de marzo del mismo año, habiendo sido presentado en la Diputación General de Aragón el mismo día 15 de octubre.

RESULTANDO 5.º: Que la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Huesca, en sesión celebrada el día 13 de noviembre de 1980, informó los recursos de reposición inter-