

miento establecido en el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística.

RESULTANDO 2.º: Que la mencionada parcela está ubicada en suelo clasificado por el Plan General de Ordenación Urbana de Huesca como no urbanizable.

RESULTANDO 3.º: Que el Arquitecto municipal emitió informe respecto a otra solicitud formulada con anterioridad por el señor Andréu Mur, haciendo constar que el Proyecto presentado cumple con la Revisión del Plan General de Ordenación en cuanto a ocupación y edificabilidad en el suelo no urbanizable.

RESULTANDO 4.º: Que con fecha 9 de julio de 1981, el Letrado urbanista del Ayuntamiento de Huesca emitió un informe en el que se señala la procedencia de observar las normas procedimentales contenidas en el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, significando la contradicción que respecto a este extremo contienen las normas urbanísticas del Plan General revisado de Huesca.

RESULTANDO 5.º: Que el Ayuntamiento de Huesca, en sesión plenaria celebrada el día 17 de julio de 1981, informó favorablemente la petición del señor Andréu Mur, poniendo de relieve la correspondencia existente entre la petición formulada y las determinaciones del Plan General revisado.

RESULTANDO 6.º: Que los Servicios Técnicos del Departamento de Acción Territorial de la Diputación General de Aragón han formado la solicitud y documentación aportada, con fecha 2 de agosto de 1981, haciendo constar que se trata de una parcela de 13.000 metros cuadrados, con una ocupación en planta de 114,61 metros cuadrados, con un desarrollo volumétrico de la construcción de 303,73 metros cúbicos, dispuestos en una sola planta, especificando la localización de la parcela en suelo no urbanizable y el cumplimiento de las determinaciones del Plan General revisado, concluyendo el informe con un pronunciamiento favorable a la concesión de la autorización solicitada.

VISTO asimismo, lo dispuesto en los artículos 43, 85 y 86 de la Ley sobre el Régimen del Suelo, 44 y 45 del Reglamento de Gestión Urbanística, así como en el artículo 115 de las Normas Urbanísticas del Plan General revisado del municipio de Huesca, en el Real Decreto 298/1979, de 26 de enero, en el Decreto de la Presidencia de este Ente Preautonómico de 7 de julio de 1980, y demás disposiciones concordantes.

CONSIDERANDO 1.º: Que de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 298/1979, de 26 de enero, está atribuida a la Diputación General de Aragón la competencia para otorgar autorizaciones previas a licencias municipales de obras para la construcción de edificaciones familiares, no agrícolas, localizadas en suelo no urbanizable.

CONSIDERANDO 2.º: Que en virtud de lo previsto en el artículo tercero del Decreto de la Presidencia de este Ente Preautonómico, de 7 de julio de 1980, el Consejo de Gobierno es el órgano competente para conceder las autorizaciones a que anteriormente se ha hecho referencia.

CONSIDERANDO 3.º: Que de los artículos 85 y 8 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y 44 y 45 del Reglamento de Gestión Urbanística, se deduce la posibilidad excepcional de autorizar construcciones familiares en suelo no urbanizable, bajo el condicionante de que no exista riesgo de formación de núcleo de población.

CONSIDERANDO 4.º: Que, a tal efecto, para la concesión de tal autorización, el artículo 85 de la Ley sobre el Régimen del Suelo se remite al procedimiento regulado en el artículo 43.3 del mismo texto legal, procedimiento que ha sido objeto de desarrollo en el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, exigiendo esta última norma reglamentaria la aportación de determinada documentación, así como la emisión de un informe por parte del Ayuntamiento en cuyo término municipal se pretenda llevar a cabo la construcción.

CONSIDERANDO 5.º: Que la documentación aportada es inicialmente suficiente para entender cumplidas las determinaciones del apartado 2.1 del citado artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, sin perjuicio de que ésta deba ser complementada con anterioridad a la concesión de la autorización, aportando un plano en el que se refleje el estado actual, de modo que pueda deducirse la inexistencia de riesgo de forma-

ción de núcleo de población en la forma señalada en el artículo 115 de las Normas Urbanísticas del Plan General revisado de Huesca.

CONSIDERANDO 6.º: Que las Normas Urbanísticas del Plan General revisado de Ordenación Urbana de Huesca diferencian, dentro del suelo clasificado como no urbanizable, el de régimen normal del sometido a especial protección, correspondiendo la calificación de la parcela, en la que se pretende llevar a cabo la construcción que se considera, de suelo no urbanizable no sometido a especial protección, para el que existe la posibilidad de construcción de viviendas unifamiliares siempre que se asegure la imposibilidad de creación de núcleo de población, y las propias normas determinan que existe tal riesgo cuando "en un área en torno de 10 hectáreas se alcancen las cinco viviendas".

CONSIDERANDO 7.º: Que, de los informes emitidos por el Ayuntamiento de Huesca y por los Servicios Técnicos de este Ente Preautonómico, puede inducirse la inexistencia de riesgo de formación de núcleo de población, pero no ha de ser éste el camino a seguir, sino, por el contrario, ha de existir una clara plasmación del estado actual respecto al número de viviendas existente en un entorno de 10 hectáreas, para lo cual es insuficiente el plano de situación incluido, señalado con el número 01 del Proyecto, denominado "Planta de cimientos y emplazamiento", por lo que con anterioridad a la información pública deberá ser aportado un plano de situaciones en el que se recoja tal entorno y las viviendas existentes en el mismo.

CONSIDERANDO 8.º: Que cuanto antecede es plenamente conforme con la normativa vigente y, de forma especial, con lo establecido en el apartado 4 del artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, ya que, según esta norma, "si se tratare de edificios destinados a vivienda familiar, habrá de valorarse, en su caso, con arreglo a los criterios del Plan General o Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento, las circunstancias en base a las cuales puede considerarse que no existe posibilidad de formación de un núcleo de población", tal valoración no podrá efectuarla este Consejo de Gobierno, contrastando la iniciativa de construcción con las determinaciones del Plan General revisado, en el supuesto de carecer de la documentación adecuada y suficiente que permita de forma clara llevar a cabo el mencionado análisis de correspondencia entre la situación de hecho y las prescripciones del planeamiento general.

Por todo cuanto antecede el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón en su reunión del día 30 de septiembre de 1981, acuerda:

1.º Aprobar, con carácter previo, la autorización para la construcción de una vivienda unifamiliar, a instancia de D. Antonio Andréu Mur, en parcela situada en suelo no urbanizable del Plan General revisado de Ordenación Urbana de Huesca, lindante con la carretera a Sariñena en el p.k.2.

2.º Someter el precedente acuerdo a información pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.3 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y 44.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, debiendo de aportar con anterioridad el solicitante plano de situación relativo al entorno y al número de viviendas existentes en el mismo".

**El Presidente de la Diputación General de Aragón,
GASPAR CASTELLANO Y DE GASTON**

DECRETO de 30 de septiembre de 1981, del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, por el que se resuelve el recurso de reposición interpuesto por D. Fernando Tortajada García y D. Juan Asperó Plana, contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón por el que se adjudicaron los trabajos correspondientes al Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Graus (Huesca).

Visto el recurso de reposición interpuesto por D. Fernando Tortajada García y D. Juan Asperó Plana, contra el acuerdo de este Consejo de Gobierno por el que se adjudicaron los trabajos para la redacción del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Graus (Huesca).

RESULTANDO 1.º: Que, convocado Concurso para la adjudicación de los trabajos relativos al Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Graus, presentaron propuestas, dentro del plazo concedido al efecto, D. José Medem Sanjuán, D. Fernando Tortajada García y D. Juan Asperó Plana, D. Manuel Guzmán Folgueras y D. Fernando Vela Orsi, D. Antonio Abarca Anoro, D. Gonzalo Díaz-Merry, D. José-Antonio Blecua Elboj, D. Salustiano Albiñana Pifarre, D. José-Javier Ceña Lajusticia, D. J. R. López-Calleja, D. Julián López Babier, EPTASA, D. Ramón-M. Martí Bono y D. Ezequiel Usón Guardiola.

RESULTANDO 2.º: Que constituida la Mesa de Contratación en la forma establecida en el Pliego de Condiciones Administrativas reguladoras del Concurso para adjudicar, entre otros, los trabajos de planeamiento general del municipio de Graus, los días 15 de enero y 11 de febrero de 1981, se propuso, atendiendo a los criterios elaborados por el grupo de trabajo, con base a las indicaciones contenidas en el indicado Pliego de Condiciones, la adjudicación de los trabajos correspondientes a la redacción del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Graus, a D. Gonzalo Díaz-Merry San Gil.

RESULTANDO 3.º: Que previamente a la propuesta de adjudicación, se llevó a cabo una cuantificación detallada estimativa de las ofertas presentadas, lo que dio lugar a las siguientes puntuaciones generales: D. José Medem Sanjuán, 22,30; D. Fernando Tortajada García y D. Juan Asperó Plana, 14,83; D. Manuel Guzmán Folgueras y D. Fernando Vela Orsi, 17,25; D. Antonio Abarca Anoro, 17,55; D. Gonzalo Díaz-Merry San Gil, 25,04; D. José-Antonio Blecua Elboj, 15,50; D. Salustiano Albiñana Pifarre, 14,65; D. José-Javier Ceña Lajusticia, 20,01; D. José-Ramón López-Calleja López, 15,75; D. Julián López Babier, 13,15; EPTASA, 15,83; D. Ramón-María Martí Bono, 24,03 y D. Ezequiel Usón Guardiola, 17,75.

RESULTANDO 4.º: Que este Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el día 23 de febrero de 1981, prestó conformidad a la propuesta que a él sometió el Consejero del Departamento de Acción Territorial y, consiguientemente, adjudicó los trabajos de planeamiento general del municipio de Graus, a D. Gonzalo Díaz-Merry San Gil.

RESULTANDO 5.º: Que el acuerdo de adjudicación del Concurso por lo que al Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Graus se refiere, fue notificado al Sr. Tortajada y otro, mediante correo certificado, el día 20 de marzo de 1981.

RESULTANDO 6.º: Que por escrito fechado el día 13 de abril de 1981, con entrada en el Registro General de este Ente Preautonómico el mismo día, bajo el número 2.544, D. Fernando Tortajada García y D. Juan Asperó Plana han interpuesto recurso de reposición impugnando el acuerdo de este Consejo de Gobierno, adoptado en sesión de 23 de febrero de 1981, por lo que se refiere a la adjudicación de los trabajos del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Graus.

RESULTANDO 7.º: Que la fundamentación del recurso se basa en los siguientes extremos: 1) Existencia en Graus de un Plan General de Ordenación Urbana redactado con posterioridad a la Ley de Reforma de la del Suelo; 2) Procedencia de su revisión cuatrienal; 3) Necesidad de suspender, de forma motivada, el Plan General vigente; 4) Insuficiencia de la cantidad consignada; 5) Prioridad del equipo propuesto por los recurrentes por su experiencia, conocimientos, capacidad y coherencia interna del equipo y arraigo en el territorio, con especial referencia al municipio de Graus, y, 6) Plazo para la realización de los trabajos.

RESULTANDO 8.º: Que los recurrentes alegan reunir los requisitos necesarios y suficientes para la adjudicación del trabajo, estimando que los adjudicatarios del mismo muy difícilmente pueden reunirlos, reconociendo que tal dificultad no entraña imposibilidad, por lo que solicitan un análisis detallado, con audiencia de la Corporación municipal, sin hacer ningún otro pronunciamiento acerca del acto recurrido ni súplica de su anulación.

RESULTANDO 9.º: Que la Asesoría Jurídica de este Ente Preautonómico emitió informe, con fecha 2 de junio de 1981, en el que, tras exponer en síntesis el contenido del escrito de recurso, analiza las fundamentaciones de éste, significando en el informe la falta de cita por los recurrentes de precepto legal alguno que haya sido infringido, a lo que ha de añadirse la igualdad de todos los concursantes ante la Ley, la no producción de efectos suspensivos respecto al Plan General vigente y la observancia de las tarifas mínimas oficiales vigentes, consti-

tuyendo, por otra parte, la adjudicación, la concreción de un actuar administrativo en el que el órgano competente tiene un amplio margen en orden a determinar cuál es la proposición más ventajosa, concepto este último que puede ser calificado como de jurídico indeterminado, llegándose en el informe a la conclusión de que la oferta seleccionada para la adjudicación lo ha sido a la más ventajosa, ya que se han valorado adecuadamente las distintas ofertas, objetivando la Mesa los méritos y capacidad de cada oferente, de todo lo cual se deduce que no se aportan ni se aprecian razones y fundamentos jurídicos que justifiquen la estimación del recurso de reposición interpuesto.

VISTO, asimismo, lo dispuesto en el artículo 31.2 de la Ley sobre el Régimen del Suelo, artículos 114, 115 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo, 52, 53 y 83 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 23 del Reglamento de Planeamiento, 13 y 36 de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril y 7, 10, 32, 44, 93, 115 y 116 de su Reglamento General, aprobado por Decreto 3.410/1975, de 25 de noviembre, así como en el Pliego de Condiciones Administrativas que han regido el Concurso para la adjudicación de los trabajos del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Graus, Real Decreto 298/1979, de 26 de enero, Decreto 1.005/1974, de 4 de abril, y demás disposiciones concordantes.

CONSIDERANDO 1.º: Que el recurso de reposición tiene carácter preceptivo, como previo al contencioso-administrativo, salvo en los supuestos exceptuados en la Ley, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 52 y 53 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo, debiendo de impugnarse ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado, en este caso este Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, de donde se deduce la corrección, en este aspecto, del recurso interpuesto y la competencia de este Consejo para resolverlo.

CONSIDERANDO 2.º: Que habiéndose llevado a cabo la notificación del acto impugnado con fecha 20 de marzo de 1981, el plazo para la interposición del recurso finalizaba el día 20 de abril del mismo año, y habiéndose interpuesto el recurso de reposición el día 13 de abril, es evidente la inexistencia de tacha de extemporaneidad, a lo que ha de añadirse que el recurso reúne, en esencia, los requisitos apuntados en el artículo 114 de la Ley de Procedimiento Administrativo, siendo, en consecuencia, obligado concluir que el recurso de reposición interpuesto por D. Fernando Tortajada García y D. Juan Asperó Plana lo fue en tiempo y forma, por lo que al no concurrir circunstancia alguna que conduzca a la inadmisibilidad del recurso, procede entrar en el análisis del fondo del mismo, a fin de determinar si el acto impugnado contiene infracción alguna del ordenamiento jurídico.

CONSIDERANDO 3.º: Que conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley de Procedimiento Administrativo, el recurso de reposición, previo al contencioso, podrá fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, concepto este último desarrollado en el artículo 83 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y aun cuando no existe concreción en el recurso acerca de cuál sea la infracción del ordenamiento jurídico producida por el acto impugnado, puede inducirse del contenido del mismo que, de forma genérica, esto es lo que sustentan los recurrentes, estimando, al mismo tiempo, como más ventajosa su proposición.

CONSIDERANDO 4.º: Que el artículo 31.2 de la Ley sobre el Régimen del Suelo, al igual que el artículo 23.4 del Reglamento de Planeamiento, posibilitan el encargo de los Planes Generales a los técnicos que se designaren libremente o por concurso, entre facultativos competentes con título oficial español, habiendo sido este último sistema —designación por concurso— el elegido por este Consejo de Gobierno, lo que, en definitiva, supone la asunción, como procedente, de los principios de publicidad y concurrencia frente a las limitaciones que tales principios necesariamente sufren en los supuestos de adjudicación directa, siendo, además, estos principios informadores de la contratación administrativa, como expresamente lo reconocen los artículos 13 de la Ley de Contratos del Estado y 10.5 y 32 de su Reglamento General, aprobado éste por Decreto 3.410/1975, de 25 de noviembre.

CONSIDERANDO 5.º: Que el contrato para la ejecución de los trabajos relativos al Plan General de Ordenación Urbana del

municipio de Graus, tiene, indudablemente, naturaleza administrativa, debiendo de ser calificado como un contrato administrativo especial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.2 del citado Reglamento de Contratación y de la aplicación que el Pliego de Condiciones Administrativas que ha regido el Concurso hace respecto al Decreto 1.005/1974, de 4 de abril, según expresamente se señala en la cláusula 23.1.

CONSIDERANDO 6.º: Que la anulación de los contratos, desechada la concurrencia de causa alguna de nulidad de pleno derecho, procederá, según dispone el artículo 44 del Reglamento General de Contratación, cuando exista infracción del ordenamiento jurídico y, en especial, de las reglas contenidas en la legislación de Contratos del Estado, y, también, cuando existan defectos de fondo que afecten a los elementos esenciales del contrato, de modo que se deduzca razonablemente que, de no haber existido aquéllos, el órgano de contratación no debería de haber realizado la adjudicación o la hubiere debido hacer a distinto empresario.

CONSIDERANDO 7.º: Que de forma reiterada, la legislación reguladora de los Contratos del Estado, cuya aplicación específicamente dispone el artículo 24 del Real Decreto 298/1979, de 26 de enero, establece que la adjudicación de los Concursos recaerá en el oferente que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, sin atender exclusivamente al valor económico de la misma —artículos 36 de la Ley de Contratos del Estado, 93 y 116 del Reglamento General de Contratación y 8 del Decreto 1.005/1974, de 4 de abril— si bien, de conformidad con las determinaciones del Pliego de Condiciones (cláusula 4.1), el juego de las tarifas mínimas oficiales vigentes elimina el elemento económico para la determinación de la “propuesta más ventajosa”, por lo que habrán de tenerse en cuenta otros criterios.

CONSIDERANDO 8.º: Que el artículo 115 del Reglamento General de Contratación dispone que en los Pliegos de Cláusulas de los Concursos se precisarán los criterios básicos a tener en cuenta para realizar la adjudicación del contrato, y esta norma reglamentaria ha sido observada, atendiendo al contenido dado a la Cláusula 11 del Pliego de Condiciones Administrativas, y con base a los criterios señalados en esta cláusula fueron elaboradas las estimaciones que dieron lugar a la propuesta de adjudicación y, posteriormente, al acto ahora impugnado, debiendo de ponerse de relieve que tales estimaciones fueron efectuadas por un grupo de trabajo compuesto por un técnico de este Ente Preautonómico, un representante del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y Rioja y un representante del Colegio de Ingenieros de Caminos, según consta en el expediente, con la adecuada suscripción del documento elaborado.

CONSIDERANDO 9.º: Que la cuestión de fondo queda así reconducida a determinar si la adjudicación del Concurso para llevar a cabo los trabajos del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Graus fue efectuada a favor de la oferta más ventajosa o, por el contrario, era la de los recurrentes la que reunía tal circunstancia.

CONSIDERANDO 10.º: Que como señala la Sentencia de 19 de junio de 1980, ha de analizarse si el actuar administrativo que ahora se combate ha respondido a la línea finalista y ética que le impone la Ley o, por el contrario, ha desbordado esta línea e incurrido en una arbitrariedad, con clara infracción del ordenamiento jurídico, conclusión esta última a la que no puede llegarse por mera suspicacia, celos, o la simple disconformidad del administrado basada en sus subjetivos criterios, y de la lectura del escrito de recurso se desprende que no se ha acreditado en él de forma fehaciente y segura que este Consejo de Gobierno se haya apartado del cauce jurídico, ético o moral que estaba obligado a seguir, lo cual sería suficiente razón para desestimar el recurso, pero ello no impide que, en garantía de los administrados, este órgano contraste el contenido del acto impugnado con las exigencias derivadas del ordenamiento jurídico vigente, y, de forma especial, examine si la adjudicación se verificó, o no, a la oferta más ventajosa y se satisfizo así de la forma más adecuada el interés general.

CONSIDERANDO 11.º: Que la jurisprudencia ha destacado —Sentencia de 30 de marzo de 1978— que en la vida de todos los contratos influye “el principio básico de los mismos, recogido en el artículo 1.255 del Código Civil y en el artículo 10 de la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965, sobre libertad contractual o autonomía de la voluntad en esta materia, con la variante de que, mientras en dicho Código los límites a tal libertad son las leyes, la moral y el orden público, en la Ley citada los baremos que se establecen son el interés público, el ordenamiento jurídico y los principios de buena administración”,

todo lo cual sitúa el problema relativo a la adjudicación del Concurso ante la comprobación de si la solución dada ha satisfecho el interés público, y por ende el ordenamiento jurídico, así como el principio de buena administración plasmado en la expresión “oferta más ventajosa”, dentro de la legislación reguladora de los Contratos del Estado (artículos 36 de la Ley y 93 y 116 de su Reglamento).

CONSIDERANDO 12.º: Que respecto al interés público, la exposición de motivos de la Ley de Bases de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963 indicó que “no nos es suficiente porque este término ha de ser una constante en todos los actos de la Administración”, por lo que deberá ser complementado con el cumplimiento de la exigencia legal de adjudicar el Concurso a la propuesta más ventajosa, constituyendo ambos términos —interés público y propuesta más ventajosa— conceptos jurídicos indeterminados.

CONSIDERANDO 13.º: Que según la Exposición de Motivos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la discrecionalidad “surge cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público”, constituyendo el interés público algo distinto, aunque no necesariamente opuesto, al interés particular, si bien aquél ha de responder a criterios objetivos a aplicar por el órgano actuante, de todo lo cual se deduce la necesidad de examinar si la adjudicación del Concurso se verificó, o no, con base en criterios de esta naturaleza, de forma que se justifique la coherencia entre la decisión y el ordenamiento jurídico, y ante la indeterminación del ordenamiento ha de optarse por la solución justa, basándose el órgano actuante en los informes técnicos para tomar la decisión sin perjuicio de un margen de apreciación.

CONSIDERANDO 14.º: Que la doctrina alemana de los conceptos jurídicos indeterminados ha sido acogida por la doctrina española y admitida por la jurisprudencia de forma constante desde la Sentencia de 28 de abril de 1964, siendo ejemplo claro la Sentencia de 26 de noviembre de 1975, en la que se reitera la directriz doctrinal de la Sentencia últimamente citada, al decir que “las facultades discrecionales se caracterizan por la pluralidad de soluciones justas posibles entre las que libremente puede escoger la Administración según su propia iniciativa, por no estar comprendida dentro de la norma la solución concreta, mientras que el concepto jurídico indeterminado es configurado por la Ley como un supuesto concreto, de tal forma que solamente se da una única solución justa, en la aplicación del concepto al supuesto de hecho correspondiente”, lo que inmediatamente obliga a replantear si la adjudicación efectuada por este Consejo de Gobierno de los trabajos de redacción del Plan General de Ordenación Urbana de Graus constituye la única solución justa, atendiendo a los supuestos de hecho y sin perjuicio de posible ulterior fiscalización jurisdiccional.

CONSIDERANDO 15: Que como ya se ha señalado, la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa sometió al control jurisdiccional los actos discrecionales, siendo ya clásica la cita de la Sentencia de 24 de octubre de 1959, en la que se sustentó que “sin perjuicio de cierta amplitud de criterio en la decisión, éste, en lo que afecta a su parte resolutoria, se ha convertido en reglado, ya que no se considera válido más que cuando cumple el fin que implica la idea del bien de servicio o interés público, pudiendo decirse que todas las veces que la legalidad u objeto del fin está determinado, no existe poder discrecional”, habiendo glosado esta Sentencia la doctrina más acreditada, en el sentido de que con tales pronunciamientos jurisprudenciales se dio entrada al principio de la unidad de solución justa “al dar carácter de concepto jurídico indeterminado al bien del servicio o el interés público o a las mejores condiciones de competencia y garantía”.

CONSIDERANDO 16.º: Que es de plena recepción la doctrina expuesta en la Sentencia de 2 de junio de 1967, según la cual la facultad del órgano decisorio para apreciar “lo que aconseja el interés público en cada caso no puede convertirse en libre arbitrio, sino que el ejercicio de dicha facultad ha de hacerse en consecuencia con lo que resulte de las circunstancias, datos e informes que consten en las actuaciones administrativas”, y en este sentido resulta evidente que este Consejo de Gobierno contó con los documentos e informes técnicos que, al aceptarlos, impiden afirmar fundadamente que este Consejo actuó a su libre arbitrio, sino que, por el contrario, evidencian que la adjudicación del Concurso se sustentó en bases objetivas y dentro de los límites que a tal fin constan en el ordenamiento jurídico y en los Pliegos de Condiciones.

CONSIDERANDO 17.º: Que, aun cuando en principio todas las ofertas pudieran estimarse como suficientes para satisfacer ese interés público, la enunciada doctrina de los actos jurídicos indeterminados obliga a la elección de una para obtener una solución justa, y para ello la normativa vigente (artículo 36 de la Ley de Contratos del Estado, artículos 93 y 116 de su Reglamento General y artículo octavo del Decreto 1.005/1974, de 4 de abril), en conjunción con los criterios básicos exigidos (artículo 115 del Reglamento de Contratos) y desarrollados en la cláusula 11 del Pliego de Condiciones Administrativas, marcan criterios para la decisión, que, aun teniendo un cierto grado de indeterminación, limitaron el actuar de este Consejo, que no pudo ser, ni lo fue, discrecional, sino tendente a conseguir la necesaria concreción para determinar la oferta más ventajosa, lo que lleva implícita la mejor satisfacción del interés público y del principio de buena administración; en definitiva, se trata de la aplicación de lo dispuesto en los artículos 3 de la Ley de Contratos del Estado y 4 de su Reglamento, según los cuales "la Administración podrá concertar los contratos que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración".

CONSIDERANDO 18.º: Que en desarrollo de los citados criterios básicos, se procedió a la estimación de las trece ofertas presentadas en el Concurso convocado para adjudicar los trabajos del Plan General de Ordenación Urbana de Graus por un equipo técnico de trabajo que integró a un representante de este Ente Preautonómico, otro del Colegio Oficial de Arquitectos y un tercero del Colegio de Ingenieros de Caminos, habiéndose llevado a cabo una valoración minuciosa, reflejando la estimación de los datos contenidos en los sobres "C" de las ofertas, en los distintos apartados correspondientes a los criterios de selección señalados en la cláusula 11 del Pliego de Condiciones, y ello dio lugar a que la propuesta de los ahora recurrentes quedara situada en el lugar undécimo, con una amplia diferencia, en menos, respecto a la que resultó seleccionada, de aquí que el acto impugnado no infrinja el ordenamiento jurídico, tanto respecto a sus normas concretas como a los conceptos jurídicos indeterminados, por haberse adjudicado el Concurso a la oferta más ventajosa para el interés público.

CONSIDERANDO 19.º: Que ante los conceptos jurídicos indeterminados, existe, junto a una zona de certeza positiva, y otra de certeza negativa, una tercera de incertidumbre en la que la Administración ha de tener un margen de apreciación, y así, situando a todas las ofertas dentro de la zona de certeza positiva, en cuanto a la posible satisfacción del interés público, la mejor satisfacción de éste tuvo que conseguirse determinando la oferta más ventajosa, y esto se hizo con criterios objetivos y por los técnicos antes relacionados, de donde se deduce que el margen de apreciación quedó reconducido por las valoraciones efectuadas, y a ellas se atuvo este Consejo de Gobierno, sin haber desvirtuado, por otra parte, los recurrentes, la superioridad de su oferta sobre la del adjudicatario, limitándose a relacionar y a estimar subjetivamente las circunstancias en ellos concurrentes, y a señalar genéricamente que "todas estas circunstancias manifiestas someramente son muy difíciles, aunque no imposibles, de recaer sobre el arquitecto propuesto por la Diputación General para la realización de los trabajos"; añadiendo que "según el modesto entender del equipo proponente, éste reúne todos los requisitos necesarios, y, por lo tanto, suficientes para la adjudicación de este trabajo", olvidando así quienes recurren que no ha habido una negativa acerca del reconocimiento de la posesión de méritos suficientes, sino una valoración de todas las propuestas y, como resultado, una posición para ellos muy distante respecto a la del adjudicatario.

CONSIDERANDO 20.º: Que sin necesidad de enjuiciar críticamente el Plan General de Graus, en cuya redacción participaron los recurrentes, tal hecho no lleva, ni puede llevar consigo, una posición de preferencia, ya que ello hubiera hecho impropcedente el Concurso, adjudicándose los trabajos directamente —como por cierto lo hizo el Ayuntamiento de Graus por acuerdo de 15 de mayo de 1975 a favor de D. A. U. Arquitectos Asociados—, pero como tal preferencia, aunque deseada por los recurrentes, carece de todo apoyo legal, se optó por el sistema de Concurso, respondiendo a los principios de publicidad y concurrencia que la contratación administrativa ha de tener, salvo en supuestos excepcionales, pero lo que no cabe es encadenar en el futuro todos los trabajos de planeamiento general a favor de quienes participaron en la redacción del Proyecto del Plan General vigente en Graus, ya que tal circunstancia podrá ser aportada para su estimación en las licitaciones futuras, como en este caso ha sucedido, pero en modo alguno pue-

de derivarse de tal hecho una posición monopolística; al mismo tiempo, la mera realización de trabajos no entraña necesariamente una valoración positiva productora de efectos excluyentes para los restantes licitadores, que también pueden tener, como así ha sucedido, conocimiento del territorio, además de reunir otras circunstancias de favorable apreciación.

CONSIDERANDO 21.º: Que la audiencia al Ayuntamiento de Graus propugnada por los recurrentes, no entraña vicio alguno del procedimiento, por cuanto la mencionada Corporación municipal solicitó a este Ente Preautonómico la subrogación para contratar los trabajos de Adaptación-Revisión del Plan General (acuerdo plenario de 26 de agosto de 1980), lo que resulta conforme con lo establecido en los artículos 31 de la Ley del Suelo y 123 del Reglamento de Planeamiento, a todo lo cual ha de añadirse que, con fecha 14 de abril de 1981, se remitió al Ayuntamiento de Graus una comunicación dándole cuenta de la adjudicación efectuada, sin que haya formulado objeción alguna; debiendo darse por reproducidas en este momento las precedentes consideraciones, relativas a la naturaleza no discrecional del acto de adjudicación.

CONSIDERANDO 22.º: Que cuanto se alega respecto a la procedencia o improcedencia de la revisión del Plan General de Graus y a la suspensión del actualmente vigente, constituye materia ajena al acto de contratación que se impugna, estando prevista la revisión de los Planes Generales en los artículos 10, 12 y 47 de la Ley del Suelo y 28, 38, 154 y 156 del Reglamento de Planeamiento e, independientemente de las determinaciones del Plan General vigente —norma 4.1 de las Urbanísticas, en la que no se fija, contra Ley, plazo para la revisión y se admiten una pluralidad de circunstancias (emplazamiento de industrias o de centros asistenciales, docentes, etc., o cualquier otra situación que, por su carácter, vulnere o invalide el Plan)—, la norma reglamentaria últimamente citada tiene gran amplitud, al incluir como causa de revisión la existencia de "circunstancias que así lo exigieren", y a estos efectos resulta trascendente la entrada en vigor, con posterioridad a la aprobación definitiva del Plan General, de los Reglamentos de ejecución de la Ley del Suelo, sin que quepa confundir, como parece desprenderse del recurso, la revisión del Programa de Actuación (artículos 48 de la Ley y 158 del Reglamento de Planeamiento) con la revisión del Plan General, y sin que proceda la alusión a una previa suspensión del Plan vigente, pues tal suspensión no está exigida por la Ley del Suelo, como claramente se desprende de la mera lectura de los artículos 27 del Texto Refundido y 117 y siguientes del Reglamento de Planeamiento, siendo conveniente observar que los supuestos de suspensión recogidos en estas normas se refieren a la concesión de licencias, manteniendo los Planes su vigencia indefinida hasta su modificación o revisión —artículos 47 de la Ley del Suelo y 154 del Reglamento de Planeamiento—.

CONSIDERANDO 23.º: Que cuanto se refiere a la estimación del coste de los trabajos objeto de contratación, atendiendo al contenido del Pliego de Condiciones Administrativas, no incide éste en infracción alguna del ordenamiento jurídico, puesto que, de conformidad con lo previsto en la cláusula 4.1, el coste definitivo de los Proyectos será el determinado por la aplicación de las tarifas oficiales vigentes en el momento de la adjudicación, constituyendo la cantidad señalada en los Pliegos una estimación orientativa, y no de otra manera pudo señalarse, puesto que tales tarifas están en función, en gran medida, de la extensión del suelo urbano y el dimensionamiento de éste sólo podrá ser conocido de forma precisa tras la realización de los trabajos de planeamiento objeto del Concurso.

CONSIDERANDO 24.º: Que el acuerdo impugnado, por las razones expuestas, no aparece viciado, sino, por el contrario, plenamente ajustado al ordenamiento jurídico.

Por cuanto antecede el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón en su reunión del día 30 de septiembre de 1981, acuerda: "Desestimar el recurso de reposición interpuesto por D. Fernando Tortajada García y D. Juan Asperó Plana, contra el acuerdo de este Consejo de Gobierno, de 23 de febrero de 1981, por el que se adjudicaron, mediante Concurso, los trabajos relativos al Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Graus (Huesca), por estar el acto recurrido plenamente ajustado a Derecho".

**El Presidente de la Diputación General de Aragón,
GASPAR CASTELLANO Y DE GASTON**