

Expte.

DI-624/2005-2

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE ILLUECA.
PLAZA DE ESPAÑA 11
50250 ILLUECA (ZARAGOZA)**

Zaragoza, a 21 de octubre de 2005

ASUNTO: Sugerencia relativa a la adquisición de inmuebles por el Ayuntamiento e información a concejales

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 13/05/05 tuvo entrada en esta Institución una queja denunciando irregularidad en la adquisición de fincas por un ente público.

SEGUNDO.- En la misma se hace alusión a que el Ayuntamiento de Illueca acordó adquirir en la sesión plenaria de 26/10/04 unos terrenos. En la votación se manifestaron en contra los concejales del Grupo Socialista porque no constaban en el expediente los informes de Intervención ni de Secretaria ni existía partida presupuestaria a la que imputar el gasto.

Señala que, ante su disconformidad, el Grupo Socialista presentó recurso de reposición el día 27/11/04, y que al preguntar en la sesión plenaria de 13/01/05 se le respondió por el Alcalde "*hay silencio administrativo*". Asimismo, han presentado en fechas 28/02/05 y 12/04/05 otras peticiones de información sobre este mismo asunto y las responsabilidades que podrían derivarse que tampoco han sido atendidas.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. A tal objeto, se envió con fecha 18/05/05 un escrito al Ayuntamiento de Illueca recabando información sobre la cuestión planteada en la queja y una copia del expediente instruido para la compra de los terrenos y de las peticiones realizadas por el Grupo Socialista, indicando las causas por las que no han sido debidamente atendidas.

CUARTO.- Tras reiterarse la petición el 20/07/05, se recibió respuesta del Ayuntamiento el 09/08/05, y en ella hace constar lo siguiente:

- En cuanto al recurso de reposición, no fue resuelto expresamente, considerando, como indicó el Alcalde en el pleno, que ha sido desestimado por silencio administrativo.
- Las peticiones de información formuladas por el Grupo Socialista fueron atendidas emplazándoles para su examen en la Comisión de Economía y

Hacienda, y se puso de manifiesto el expediente a los solicitantes.

- Sobre la tramitación del expediente, manifiesta su interés por ceñirse a la normativa vigente, y a tal fin se ha solicitado un informe de Secretaría para que indique los trámites a seguir, habiendo dado las instrucciones oportunas para la compra de los terrenos.

En el escrito del Alcalde se hace referencia al envío de “fotocopia compulsada del expediente abierto a tal efecto”, pero no consta la documentación de un expediente administrativo de esta naturaleza. Por todo ello, y con el fin de proseguir la tramitación, el 24/08/05 se solicitó copia del expediente administrativo, con los informes, acuerdos, valoraciones y demás documentación propia del mismo. Después del recordatorio efectuado el 27/09/05, el día 07/10/05 tuvo entrada la información solicitada, que consta de tres informes de Secretaría de fechas 15/11/04 (dos) y 09/05/05 en los que se cita la normativa aplicable y los requisitos de orden presupuestario, económico y administrativo precisos para llevar a cabo la operación, dos informes técnicos de octubre de 2004 que aluden a los bienes rústicos y urbanos objeto de compra en los que se describen las posibilidades edificatorias y se indica que el precio propuesto para la operación es inferior al de mercado, los acuerdos plenarios de 26/10/04 y 19/11/04 y de la Comisión informativa de Hacienda de 18/11/04 y la tasación de la finca urbana hecha por una empresa especializada el 18/07/00 a petición del vendedor para justificar una garantía hipotecaria de préstamo; en la carta del Alcalde se indica que *“.... respecto de la documentación obrante en este, el Grupo Socialista solicitó por escrito la obtención de copia de determinados documentos. Por parte de la Alcaldía se denegó la solicitud y desestimó el posterior recurso de reposición interpuesto contra esa denegación. Lo que se pone en conocimiento de El Justicia por la posible solicitud de copia del expediente que pudiese formular el mencionado Grupo”*.

QUINTO.- Recientemente, con motivo de la adquisición de unos terrenos para construir el colector de aguas residuales de la localidad, se ha enviado una Sugerencia al Ayuntamiento de Illueca en la que se indicaban las dos posibilidades básicas para que las Administraciones públicas puedan adquirir bienes inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos o el cumplimiento de alguna otra finalidad en el ámbito de sus competencias: la adquisición mediante compraventa a los propietarios o la expropiación forzosa. En este expediente se plantea una cuestión similar, el cumplimiento de los trámites necesarios para la compra de un bien inmueble por el Ayuntamiento, junto a la falta de respuesta a la petición formulada por un grupo político municipal.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre los requisitos necesarios para la adquisición de inmuebles.

Como se indicaba en el anterior expediente, la normativa aplicable para la adquisición de fincas por las Entidades Locales es, fundamentalmente, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y el Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón, aprobado por Decreto del Gobierno de Aragón 347/2002, de 19 de noviembre.

En el caso concreto que nos ocupa, la adquisición mediante compraventa de dos fincas rústicas y una urbana es un supuesto regulado en el artículo 174.3 de la

Ley, que dispone: “*La adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de las normas sobre contratación. Tratándose de bienes inmuebles se exigirá, en todo caso, informe previo pericial de su valor*”. El artículo 17 del Reglamento desarrolla este precepto estableciendo determinadas condiciones para llevar a buen término la adquisición, que son las siguientes:

- Preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas. El expediente se inicia con la resolución del órgano de contratación donde se justifique la necesidad de llevarlo a efecto; al mismo se unirá el certificado de existencia y disponibilidad de crédito, y concluirá con una resolución del órgano de contratación aprobando el expediente y abriendo el procedimiento de adjudicación.
- Tratándose de bienes inmuebles, se exige con carácter previo un informe pericial de su valor.
- El concurso será la forma ordinaria para la adquisición de bienes a título oneroso. No obstante, podrá realizarse la adquisición por el procedimiento negociado cuando el emplazamiento o situación concreta del inmueble que se precisa adquirir sea determinante de la adquisición; en este caso, deberá figurar en el expediente una memoria justificativa de las circunstancias que lo motiven.

El cumplimiento de estos requisitos se ha establecido con mayor detalle en los informes de Secretaría e Intervención antes citados, que analizan el supuesto que se plantea y señalan claramente el procedimiento a seguir. Sin embargo, de los acuerdos y demás documentación recibida se observa que:

- No se ha determinado el objeto del contrato ni su precio, sin que conste superficie exacta, linderos, cargas, datos registrales, referencia catastral y demás circunstancias identificativas de los bienes inmuebles.
- No se ha determinado el precio exacto a pagar: se habla de “unos 300.000 euros” por el total de los bienes que se pretenden adquirir, sin precisar el importe que corresponde a cada uno.
- No se ha acreditado la existencia y disponibilidad de crédito en el presupuesto municipal para hacer frente a las obligaciones que puedan contraerse.
- No se ha instruido ningún expediente de contratación para la compra mediante el procedimiento ordinario de concurso ni justificado el procedimiento negociado que, al parecer, se pretende utilizar.
- No se ha acreditado el valor de los bienes mediante un informe pericial, sin que pueda tener este efecto la tasación de una empresa especializada hecha hace cinco años ni el informe del técnico asesor del Ayuntamiento que simplemente dice que “*el precio se encuentra por debajo de precios usuales en el mercado*”, sin ningún dato que justifique esta afirmación.
- Las fórmulas de pago estudiadas por la Comisión de Hacienda de 18/11/04 (endeudamiento, pago aplazado y arrendamiento financiero o leasing) deberían reconducirse a la primera, cumpliendo los requisitos legalmente exigidos a estos efectos, puesto que las otras dos no son aplicables, por las siguientes razones:
 - El artículo 14.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o mediante el sistema de arrendamiento con opción de compra y en los casos que

una Ley lo autorice expresamente.

- El arrendamiento financiero está previsto en la Ley de Contratos para el contrato de suministro (artículo 171) y resulta muy cuestionable para la compraventa de un inmueble; en todo caso, debería realizarse con una empresa cuyo objeto social tuviese esta dedicación: la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su informe 20/00, de 6 de julio de 2000 entiende *“que en los supuestos de arrendamiento financiero y arrendamiento con opción de compra las empresas licitadoras habrán de tener capacidad de obrar, determinada por la circunstancia de que dichas modalidades estén incluidas en su objeto social, lo que respecto al arrendamiento financiero supone el cumplimiento de los requisitos exigidos por las disposiciones específicas que regulan tal modalidad”*. A estos efectos, la disposición adicional 7ª de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, señala que las sociedades de arrendamiento financiero tendrán por objeto exclusivo la realización de operaciones de arrendamiento financiero y habrán de estar inscritas en el Registro Especial de esta clase de sociedades en el Banco de España, pudiendo también ser desarrolladas las operaciones de arrendamiento financiero, desde enero de 1990, por entidades oficiales de crédito, bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito; conforme al Real Decreto 771/1989, de 23 de junio, las sociedades de arrendamiento financiero deberán tener un capital social mínimo de 500 millones de pesetas y deberán estar dadas de alta en el correspondiente epígrafe del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Observando la información suministrada por el Ayuntamiento de Illueca se aprecia que todavía no se ha adoptado ningún acuerdo definitivo, pues lo tratado en los plenos y comisiones informativas de las que se tiene noticia no puede considerarse acuerdo formal con trascendencia jurídica, sino más bien una mera declaración de intenciones o estudio previo de la necesidad de adquirir los bienes. Por ello, y estando todavía a tiempo, con carácter previo a la adquisición de estos bienes (o de otros que puedan satisfacer las mismas necesidades municipales) deberán instrumentarse los oportunos expedientes en los que se acredite el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos.

Segunda.- Sobre la necesidad de resolver expresamente los recursos administrativos y demás peticiones dirigidas a la Administración.

Uno de los puntos que constituye el objeto de la queja es la falta de respuesta del Alcalde al recurso de reposición formulado por el Grupo Socialista contra uno de los acuerdos plenarios en los que se trató la adquisición de estas fincas. En la carta del Ayuntamiento que se recibió el 09/08/05 se afirma que no se resolvió expresamente, y por ello habrá que entender que resultó desestimado; ya en la sesión plenaria de 13/01/05, en contestación a la pregunta formulada al respecto por una concejal del Grupo Socialista se indica por el Alcalde *“que este Recurso se ha contestado a través de Silencio Administrativo”*.

Esta actitud no da correcto cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 42 ordena a la Administración dictar resolución

expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, debiendo ser la resolución congruente con las peticiones formuladas por el interesado, e impone al personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos y a los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver la responsabilidad directa del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El silencio administrativo es una ficción legal cuya virtualidad, en caso de tener efecto desestimatorio, reviste los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente, evitando su indefensión, pero no cabe considerarlo una forma de resolución, como al parecer se hace en la contestación dada en el citado pleno de 13/01/05, pues la obligación de resolver no se ve enervada por la circunstancia de que la Ley haya dado virtualidad jurídica a la pasividad administrativa; en este caso, como señala en artículo 43.4, *“La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen: a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo. b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio”*.

Por tanto, los recursos presentados deberán ser resueltos abordando todas las cuestiones que, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, y estimarlas total o parcialmente o desestimarlas, según proceda; la resolución adoptada, que deberá ser congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, habrá de ser notificada de forma expresa (artículo 113 de la Ley 30/1992).

Tercera.- Sobre la necesidad de facilitar el acceso de los Concejales a los documentos administrativos.

La última de las cuestiones planteadas es la falta de acceso de los concejales de la oposición a determinados documentos de un expediente administrativo, de lo que se informa en la queja y se menciona en el escrito municipal de 3 de octubre, señalando que se había solicitado por escrito la copia de determinados documentos y se denegó por la Alcaldía dicha solicitud y el posterior recurso de reposición contra esa denegación, advirtiendo de la posible solicitud de copia del expediente que pudiese formular este grupo político.

El artículo 107 de la Ley de Administración Local de Aragón y el artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local, desarrollado éste último en los artículos 14 y 15 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, son plasmación de un concreto aspecto de los derechos reconocidos en el artículo 23.2 de la Constitución, que establece: *“1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representante, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes”*.

Cuando un cargo representativo ejerce sus funciones, estos derechos aparecen íntimamente unidos, y, en consecuencia, no debe encontrar cortapisas para ello, pues de otro modo se vulnera el derecho que tiene todo cargo público al ejercicio de sus misiones de representación política, y de forma indirecta, se elevan obstáculos improcedentes a la plena efectividad del derecho de los ciudadanos a

participar en los asuntos públicos, piedra angular de nuestro sistema democrático.

Acerca de la información a obtener de forma general sobre toda la documentación municipal obrante en los distintos servicios y archivos municipales el artículo 107.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón dispone lo siguiente:

- “1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente, o de la Comisión de Gobierno, todos los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y sean necesarios para el desempeño de su cargo.*
- 2. Los servicios de la Corporación facilitarán directamente información a sus miembros en los siguientes casos:*
 - a) cuando ejerzan funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad;*
 - b) cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que sean miembros;*
 - c) información contenida en los libros registros o en su soporte informático, así como en los libros de actas y de resoluciones de la Alcaldía; y*
 - d) aquella que sea de libre acceso por los ciudadanos.*
- 3. En los demás casos, la solicitud de información se entenderá aceptada si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días desde la presentación de la solicitud. La denegación deberá ser motivada y fundarse en el respeto a los derechos constitucionales al honor, la intimidad personal o familiar y a la propia imagen, por tratarse de materias afectadas por secreto oficial o sumarial.*
- 4. En todo caso, los miembros de las Corporaciones locales deberán tener acceso a la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados a que pertenezcan desde el mismo momento de la convocatoria. Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, deberá facilitarse la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.*
- 5. Los miembros de la Corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros”.*

En cuanto a los asuntos que hayan de ser tratados por el Pleno, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales establece:

- Artículo 82.2: *“En el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda”.*
- Artículo 84: *“Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma. Cualquier miembro de la Corporación podrá, en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integre, pero los originales no podrán salir del*

lugar en que se encuentren puestos de manifiesto".

Aplicando esta regulación al caso que nos ocupa, cabe hacer las siguientes observaciones sobre la información solicitada:

- 1ª/ Se trata de un expediente administrativo para la adquisición de unos terrenos por el Ayuntamiento que obra en poder de los servicios de la Corporación.
- 2ª/ Resulta necesaria para el desempeño del cargo de concejal del Ayuntamiento de Illueca, pues se trata de un asunto sobre el que deben participar en su resolución, que compete al Pleno: estando incluido en el orden del día de una sesión plenaria, los concejales tienen derecho de acceso directo, que deben facilitar los servicios de la Corporación incluso con la entrega de copias, sin que el Alcalde pueda obstaculizar su ejercicio.
- 3ª/ Aún sin considerar el derecho a una información directa antes indicado, la denegación de la información, que deberá ser motivada y fundarse en las causas citadas en el expresado artículo 107.3, deberá resolverse en cuatro días, y en caso de no hacerlo expresamente se entenderá aceptada.
- 4ª/ La documentación relativa a este expediente en ningún modo afecta a los derechos constitucionales al honor, la intimidad personal o familiar y a la propia imagen, ni se trata de materias afectadas por secreto oficial o sumarial, puesto que se trata de informes jurídicos, económicos, acuerdos municipales y valoraciones.
- 5ª/ El punto relativo a las fórmulas de financiación no fue correctamente incluido en el orden del día de la sesión plenaria de 19/11/04, puesto que no estaba dictaminado por la Comisión Informativa de Economía y Hacienda en el momento de convocarse el Pleno: la convocatoria se realizó el 17/11/04, y la citada Comisión tuvo lugar el 18/11/04.
- 6ª/ El derecho a obtener información y documentación de los asuntos municipales que la Ley reconoce a los miembros de las Corporaciones lleva implícita la obligación de respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud de su cargo, sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Illueca las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Que la adquisición de los bienes inmuebles que precise el desarrollo de servicios y actividades municipales venga precedida de la instrucción del oportuno expediente administrativo que reúna los requisitos que la vigente normativa establece a estos efectos.

Segunda.- Que en los plazos y condiciones establecidos en la Ley 30/1992 u otras que sean de aplicación al caso concreto, dé contestación expresa y razonada a los escritos dirigidos a esa Corporación, abordando las cuestiones planteadas, sin considerarlas resueltas por silencio administrativo.

Tercera.- Que por la Alcaldía del Ayuntamiento de Illueca y sus servicios

administrativos se facilite a los grupos políticos municipales la información sobre los asuntos que se traten en el Ayuntamiento, de forma que dispongan de esta con antelación suficiente para el ejercicio de las funciones inherentes a los cargos representativos que ostentan, debiéndose recordar, por otro lado, la obligación de confidencialidad que asumen los cargos públicos que reciban estos datos.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE