

En Logroño, a 30 de mayo de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; y de los Consejeros D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

21/24

Correspondiente a la consulta facultativa formulada por la Excma. Sra. Consejera de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo del Gobierno de La Rioja respecto a la *Consulta facultativa respecto a la adquisición de parcelas en el Polígono del Recuenco (Calahorra) por la ADER.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Efectuado un exhaustivo análisis de la documentación obrante en el expediente remitido por la antedicha Consejería, consideramos de interés, al objeto de evacuar la consulta que ésta nos ha trasladado, los extremos que a continuación se detallan, ordenados cronológicamente:

1. Con fecha 16-02-2022, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Gobierno de La Rioja suscribieron un Protocolo de Colaboración para el desarrollo del suelo e implantación de distintas actividades industriales, entre ellas las de carácter agroalimentario, de envases y embalajes y de economía circular, en las localidades riojanas de Calahorra y Alfaro, en el marco del reto demográfico.

Según se preveía en tal Protocolo, la colaboración del Ministerio firmante al precitado objeto consistiría en impulsar, a través de la entidad pública empresarial SEPES, la finalización del desarrollo y urbanización de los polígonos *El Recuenco* (Calahorra) y *La Senda* (Alfaro), en los que esta entidad pública empresarial disponía de suelo, haciéndolo en los concretos términos que quedaran reflejados en un ulterior Real Decreto, convenio o figura jurídica a determinar, que podrían plantear la realización de

aportaciones económicas del Ministerio.

La colaboración del Gobierno de La Rioja al mismo objeto consistiría en responsabilizarse del diseño y gestión del programa de implantación que se fijara en tal ulterior desarrollo, vía Real Decreto o instrumento convencional, y, adicionalmente, en su caso, en la adquisición de suelo en tales polígonos.

En el expediente no consta que tal Protocolo se desarrollara por Real Decreto o instrumento convencional ulterior.

Sin embargo, sí consta que, en los PGE para el ejercicio 2023, aprobados el día 19 de diciembre de 2022, aparecía contemplado, en su capítulo 7, una transferencia de capital a favor de la CAR, para actuaciones en suelo, de 20.594.000 Euros; y que, mediante Resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de 21-06-2023, se concedió una subvención a la CAR, por igual importe al previsto en tal partida presupuestaria y con cargo a la misma, cuyo objeto era la compra a SEPES, por parte del Gobierno de La Rioja, de 182 parcelas en el polígono *El Recuenco* y 151 en el Polígono *La Senda*, en Calahorra y Alfaro, respectivamente, acelerando la implantación en ellos de distintas actividades industriales.

2. Con fecha 11-05-2022, el Consejo de Administración de SEPES adoptó acuerdo aprobando los precios de venta de las parcelas incluidas en la actuación *El Recuenco*, en Calahorra, así como que su comercialización se llevara a efecto a través de la concesión de contratos de opción de compra, autorizando que tales contratos se adjudicaran mediante el sistema de adjudicación directa al Gobierno de La Rioja y ADER, rigiéndose éstos por las condiciones generales recogidas en el anexo I.III de las Normas de Comercialización de SEPES, adaptadas a las particularidades de los inmuebles y por las siguientes:

“-Fianza para solicitar la adjudicación: 5% del precio de venta.

-Plazo máximo: 12 meses improrrogables.

-Precio contrato de opción de compra: 5% del precio de venta.

-Carácter: Oneroso. La prima se deducirá del precio de venta a la formalización de la escritura pública de compraventa, quedando en beneficio de SEPES, en caso de no ejercitarse.

-Obligaciones adjudicatario: Formalizar el contrato de opción de compra en el plazo máximo de un mes desde la fecha de recepción de la notificación de la adjudicación y abonar la prima o precio de la opción incrementado con el IVA que le resulte legalmente aplicable.

-Intransmisibilidad: Siendo determinantes del objeto y de la adjudicación del contrato la condición de Administración Pública del optante, queda expresa y absolutamente prohibida la cesión de las obligaciones del adjudicatario así como de los derechos del optante a favor de terceros.

-Condiciones de la venta: Condiciones generales de venta recogidas en el Anexo I-II de las Normas de comercialización de la Entidad.

-Precio de venta: El aprobado por el Consejo de Administración.

-Forma de pago: contado, tanto del precio del contrato de opción de compra como el precio de la compraventa.

-Obligaciones del propietario:

- No enajenar el suelo a terceros por un precio superior al de venta.
- Autorizar a SEPES la realización de los actos que sean necesarios a fin de permitir la terminación de las obras que se encuentren pendientes de ejecución a la formalización de la escritura pública de compraventa, hasta su recepción por parte del Ayuntamiento.
- Integrarse en la Entidad de Conservación de la actuación y satisfacer los gastos de conservación en proporción a su cuota de participación

En particular, y considerando que las obras se encuentran pendientes de finalización, los contratos contemplarán expresamente:

-Que la ejecución y el coste de las obras a realizar hasta que los terrenos adquieran la condición de solar, serán de cuenta de SEPES.

-Que la transmisión de los bienes se verificará como cuerpo cierto una vez recibidas las obras. No obstante, a petición del optante, podrá anticiparse la formalización de la escritura pública de compraventa a un momento anterior a la recepción de las obras, aceptando expresamente todas consecuencias que pudieran derivarse de no reunir las parcelas la condición de solar, y exonerando a SEPES de cualquier responsabilidad derivada de las mismas.

-Que estando previsto que las obras estén finalizadas en el 4º trimestre de 2022, el contrato de opción de compra pueda extinguirse a petición del optante, caso de no haber finalizado las obras antes del 30 de abril de 2023, con devolución de la primera sin que el optante pueda exigir ninguna otra indemnización derivada del retraso, inexecución y/o falta de recepción de las mismas”.

Igualmente quedó aprobado “*Facultar expresamente al Director General para adjudicar y formalizar los contratos de opción de compra de las parcelas concretas, en las condiciones y precios establecidos por el Consejo de Administración, conforme el Gobierno de La Rioja o ADER vayan solicitando formalmente las mismas...*”, como acredita la certificación emitida por el Secretario de tal Consejo de Administración, incorporado a la escritura de compraventa obrante a los folios 572-580.

Con posterioridad a la adopción de tal acuerdo, concretamente el 22-06-2022, el Consejo de Administración de SEPES acordó:

“*autorizar la enajenación, mediante el sistema de adjudicación directa previsto en el apartado VII de las Normas de Comercialización, de las parcelas incluidas en la actuación LA SENDA, en Alfaro (La Rioja) y la actuación industrial EL RECUENCO en Calahorra (La Rioja), a favor del Gobierno de La Rioja o ADER, siendo el precio y las condiciones de venta las recogidas en los acuerdo de comercialización de ambas actuaciones aprobados por el Consejo de Administración de 11 de mayo*

de 2022, manteniéndose igualmente la vigencia de autorización de la comercialización mediante opciones de compra a su favor”.

En otras palabras, mediante este último acuerdo, se acordó comercializar las parcelas, bien mediante la concesión de contratos de opción de compra, por adjudicación directa, bien mediante su enajenación, igualmente por adjudicación directa.

Este extremo igualmente queda acreditado mediante la certificación de dicho acuerdo, incorporado a la citada escritura de compraventa.

3. No obstante el contenido de los acuerdos del Consejo de Administración de SEPES citados en el apartado anterior, una detenida lectura del Pliego de Condiciones al que tal entidad pública estatal sometió la enajenación mediante adjudicación directa de las parcelas finalmente adquiridas por la ADER, permite confirmar que su contenido difería, en aspectos esenciales, del de las condiciones aprobadas por su Consejo de Administración el 11-05-2022, lo que resulta perfectamente lógico pues éstas tenían por objeto regular un procedimiento de concesión de contratos de opción de compra y no un procedimiento de enajenación mediante adjudicación directa, como el que autorizó tal Consejo mediante su acuerdo de 22-6-2022 y que, en este caso, finalizó mediante la adquisición, por parte de la ADER, a que se refiere la consulta.

Sin embargo, no consta en el expediente que el Consejo de Administración de SEPES acordara modificar las condiciones aprobadas en su sesión de 11-05-2022 al objeto de acomodarlas a la nueva fórmula, en este caso enajenatoria, de las parcelas que, finalmente, fueron adjudicadas a la ADER, aprobando el consiguiente Pliego de Condiciones.

En cualquier caso, cabe destacar, por su relevancia, que en el Pliego de Condiciones que consta en el expediente, regulatorio de la enajenación a que se refiere la consulta, establecía, a los efectos que interesan en este caso:

i) La obligación de los participantes de prestar una garantía del 5% del precio, que quedaría afecta al cumplimiento de las obligaciones del adjudicatario, siendo deducida del precio de compraventa a la formalización de la escritura (condición Quinta).

ii) La obligación del adjudicatario de abonar el precio de adjudicación a la formalización de la escritura, que se otorgaría, a requerimiento de SEPES, ante el Notario que ésta designara, a partir de los 15 días siguientes a la notificación de la recepción de las obras por parte del Ayuntamiento de Calahorra hasta un máximo de 3 meses, cuyo incumplimiento facultaría a SEPES a exigir el cumplimiento o dejar sin efecto automáticamente la adjudicación de la oferta con tan sólo notificarlo al adjudicatario, en este último caso con incautación de la garantía en concepto de penalización e

indemnización por daños y perjuicios (condición Sexta).

iii) El conocimiento y aceptación, por parte de los participantes, de las condiciones técnicas, físicas, urbanísticas y geofísicas del bien objeto de la compraventa, de su estado y cargas, así como del estado de conservación y uso adecuado para el fin al que se destinaba, con renuncia, en consecuencia, a exigir responsabilidad alguna por vicios o defectos manifiestos o sobrevenidos (condición Decimoprimera).

iv) Que el contrato se perfeccionaría con el otorgamiento de la escritura pública (condición Octava), momento en el que se transmitiría el bien como cuerpo cierto, una vez recibidas las obras, con las afecciones y particularidades que resultaran de su realidad física, sin perjuicio de lo cual, a petición de la parte compradora se podría *“anticipar la formalización de la escritura de la compraventa a un momento anterior a la recepción de las obras...”* (Condición Decimosegunda).

Igualmente cabe destacar que, en el Anexo I del pliego a que nos referimos, se consignaba la información de las 15 concretas parcelas objeto de enajenación mediante adjudicación directa, con indicación de su concreta superficie y precio.

Su edificabilidad máxima, datos de inscripción registral y servidumbres eléctricas se detallaban en el cuadro de características de la totalidad de las parcelas propiedad de SEPES en tal Polígono, como nota común de todas ellas, en el apartado rubricado *“Cargas afecciones y particularidades”*, se reflejaba lo siguiente:

“Las obras de urbanización se encuentran pendientes de finalización. La ejecución y los costes de las obras a realizar hasta que los terrenos adquieran la condición de solar serán satisfechos por SEPES.

En la actualidad se encuentran en ejecución las obras Reparación de instalaciones de distribución de energía eléctrica y alumbrado público y Reparación y acondicionamiento de las infraestructuras de obra civil, finalizadas las mismas serán recibidas por el Ayuntamiento”.

El antedicho pliego de condiciones, cuya fecha de aprobación por parte del Consejo de Administración de SEPES no consta, no contemplaba plazo alguno para participar en el procedimiento de enajenación y, en su caso, formalizar la escritura, extremos que tampoco se deducen de la documentación obrante en el expediente.

La ADER recibió tal Pliego de condiciones en el mes de agosto de 2022, pues así se refleja en el documento obrante en el expediente (folios 103 a 109) titulado *“Memoria para la adquisición de parcelas del Polígono industrial de El Recuenco en Calahorra (La Rioja)”*, fechado el día 31 de agosto de 2022 y firmado electrónicamente el día 2 de septiembre de igual año por su entonces Gerente.

4. En la Memoria citada en el antecedente anterior, de 02-09-2022, el Gerente de la ADER exponía, en relación con la posible adquisición por parte de ésta de suelo en el citado Polígono *El Recuenco*:

“Una de las entidades que ha manifestado su interés en la adquisición de suelo industrial en el Polígono de El Recuenco de Calahorra, es la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, fundación pública del Gobierno de La Rioja creada para impulsar el proyecto Ciudad del Envase y el Embalaje y, en concreto, la puesta en marcha del Centro Nacional de Tecnologías del Envase, dedicado a la I+D+i y el escalado industrial de soluciones para la industria.

La Fundación realiza actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico, industrialización y prototipado, y fomenta la innovación de interés en el sector del envase y el embalaje y su cadena de valor. El complejo constructivo Centro Nacional de Tecnologías del Envase (CNTE), dispondrá de instalaciones físicas y funcionales para el desarrollo de sus actividades dentro del Polígono Industrial El Recuenco.

Se prevé, por tanto, que el complejo arquitectónico del CNTE disponga de las construcciones, edificios e instalaciones necesarias para el desarrollo de las actividades previstas, planteando un conjunto de espacios en el que se dispongan las oficinas, zonas de trabajo colaborativo, aulas de formación, salas de reuniones, laboratorios y talleres para la industrialización y prototipado de soluciones técnicas.

Para poder realizar estas actividades, la Fundación ha manifestado sus necesidades concretas de suelo industrial, señalando las parcelas que necesita y que se relacionan en el siguiente Cuadro de Necesidades”.

En dicha Memoria, aparecen relacionadas las 15 parcelas objeto del procedimiento de enajenación iniciado por SEPES, finalmente adquiridas por la ADER en virtud de la escritura otorgada el 22-12-2022.

5. Tras la recepción del Pliego de Condiciones, el Gerente de la ADER solicitó a la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja (en adelante DGSSJJ) que emitiera informe en torno a si, la ADER, *“en su labor de comercialización y dinamización económica, mediante la mediación en la compraventa de suelo industrial, puede consignar depósitos del 5% para reserva de suelo para su posterior venta, sin que este acto de consignación del 5% exija la tramitación de expediente de las acuerdo a las normas de la Ley de Patrimonio de La Rioja, al tratarse de un acto de comercialización, y no acto patrimonial propiamente dicho”.*

En la solicitud de informe, según se indica en este último, el Gerente exponía su propio criterio al respecto, según el cual la prestación de una garantía del 5% para participar en el procedimiento de enajenación de las parcelas ofertadas por SEPES no exigía el previo cumplimiento de los trámites previstos en la normativa reguladora del patrimonio de la CAR, al no tratarse de una actividad de adquisición de patrimonio para la ADER sino de una intermediación.

6. Con fecha 02-09-2022, La DGSSJJ emitió el informe interesado (folios 64-72), considerando acorde a derecho el criterio o posición expuesta por el Gerente de la ADER en su solicitud.

Razonaba, la DG, su parecer al respecto en los siguientes términos:

“... el pago del 5%, que constituye un depósito o reserva, tiene el objetivo de reservar un suelo industrial cuya finalidad no es la de integrarse y ser adscrito a la ADER, para su administración, uso o utilización en la forma que sea. Dicho bien no se adquiere, a tenor de la solicitud, para que forme parte del patrimonio, sino para su inmediata comercialización, actuando la ADER, usando las propias palabras de su Gerente, para «hacer de agente dinamizador e impulsor en el desarrollo de suelo industrial de La Rioja», efectuando una «labor de intermediación y venta a las empresas interesadas en ambos polígonos». Esto es, una actuación que se produce dentro de la actividad propia de su objeto social, como Agencias de desarrollo económico y dinamización industrial, desconectada, por tanto, de la esfera propiamente patrimonial, referida a aquellos bienes o derechos que son incorporados al a Agencia para su uso, administración y conservación.

Como consecuencia de todo ello, consideran estos Servicios Jurídicos que la naturaleza de la operación objeto de consulta hace caer a ésta de lleno dentro de la excepción prevista en la Disposición Adicional 10ª de la Ley 11/2005, de Patrimonio, constituyendo la misma una operación de dinamización económica y comercialización de las previstas en el artículo 5 de la Ley 7/1997, para las cuales dicho organismo cuenta con mayor libertad, sin tener que sujetarse a los estrictos principios patrimoniales de la administración, que harían inviable su actuación como agente dinamizador de la economía y, por ende, su propia existencia.

Como consecuencia de ello, la ADER deberá cumplir, para cada uno de los pasos, sus propias normas, de forma que, en el caso concreto de la constitución del 5% de depósito para reserva de suelo industrial propiedad de otra entidad de derecho público (SEPES), deberá cumplir sus propios límites y condicionamientos presupuestarios (como así establece el artículo 5 de la Ley 7/1997), de forma que deberá contar con presupuesto para constituir dicho 5%”.

7. Tal mismo día, 02-09-2022, el Presidente de la ADER suscribió electrónicamente oferta, según el modelo previsto en el anexo II del Pliego de Condiciones de SEPES, para la adquisición, por adjudicación directa, de las 15 concretas parcelas que se relacionaban en el Anexo I del Pliego de Condiciones, por un precio de 5.747.000 euros (IVA no incluido).

En la parte inferior de documento, se indicaba, textualmente:

“La presentación de esta oferta supone la aceptación incondicional de todas las condiciones de enajenación”.

Según se indica en la escritura de compraventa obrante a los folios 522-670, la antedicha oferta tuvo entrada en el registro general de SEPES el día 30 de noviembre de 2022.

8. Con fecha 09-09-2022, el Presidente de la ADER dictó Resolución por la que, haciendo suyas las consideraciones vertidas en el informe de la DGSSJJ de 02-09-2022, dispuso la realización de una transferencia por importe de 287.350 euros, en concepto de 5% de garantía para participar en la enajenación mediante adjudicación directa de las 15 parcelas de la Actuación “El Recuenco” a que se refería el procedimiento iniciado por SEPES y su previa propuesta económica.

En esta Resolución se hacía referencia a un informe de Control Interno y Auditoría de 5 de septiembre de 2022; y a un extracto contable de la ADER, que evidenciaba un crédito en la función 42, a fecha 07-09-2022, de 1.971.535,73 euros.

9. Tal mismo día 09-09-2022, aproximadamente 45 minutos después de que el Presidente de la ADER firmara electrónicamente la Resolución por la que disponía realizar la transferencia a SEPES, el Departamento de Control Interno y Auditoría de la ADER emitió informe al respecto de tal propuesta y del pago de la garantía, reflejando, entre otras, las siguientes consideraciones:

“Que, de acuerdo al tenor literal del pliego de condiciones de Sepes, el negocio jurídico que se va a formalizar es la compra de parcelas, y puesto que la formalización de la garantía implica la aceptación de todas las condiciones de enajenación, incluida la de la abonar el precio ofertado estamos ante un supuesto que se debe incardinar al amparo de los artículos 15, 16 y 53 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A mayor abundamiento, a la vista que la oferta que se opta a presentar para tal adquisición asciende a 5.747.000 euros, de conformidad con el citado artículo 53 de la Ley 11/2005 y el artículo 16 de la Ley 6 2021 de 27 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el año 2022, será precisa con anterioridad a la aprobación del gasto autorización del Consejo de Gobierno.

No consta en el expediente certificado de existencia de crédito, incumpléndose lo dispuesto en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de fecha 2 de septiembre de 2022.

Se advierte que en la Resolución se hace referencia a un informe de control interno de fecha 5 de septiembre de 2022, cuando realmente es de fecha 9 de septiembre de 2022”.

Esta última consideración evidencia que el informe de Control Interno y Auditoría, no databa del día 5 de septiembre, sino del día 9 de igual mes; y que fue emitido con posterioridad al dictado de la Resolución del Presidente de la ADER.

10. Igualmente el día 09-09-2022-, aproximadamente dos horas después de que el Presidente de la ADER dictara la Resolución disponiendo la realización de la transferencia a SEPES del 5% del precio, el Responsable de la Unidad Económico- Financiera de la ADER emitió informe haciendo constar lo siguiente:

*“El crédito actual en la función 42 a fecha 07/09/2022 e de 1.971.535,73 euros, por lo que no es posible certificar saldo, ya que es insuficiente, para la “oferta para su adquisición por el precio de **5.747.000 EUROS**” de las parcelas, tal y como describe el 2MODELO DE PROPOSICIÓN ECONÓMICA. ENAJENACIÓN MEDIANTE ADUDICACIÓN DIRECTA DE LAS PARCELAS X1.1, X1.10, X1.2, X1.3, X1.4, X1.5, X1.6, X1.7, X1.8, X1.9, X2.1, X2.2, X2.3, X2.4, X2.5 DE LA ACTUACIÓN “EL RECUENCO”, EN CALAHORRA (LA RIOJA).*

Dicha oferta de adquisición firmada por José Ángel Lacalzada Esquivel por 5.747.000 EUROS no ha sido aprobada por el Consejo de Administración ni por el Consejo de Gobierno. No cumpliendo con el Artículo 25. Régimen de gastos, pagos e ingresos del Decreto 22/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que no es posible hacer el documento A y contabilizarlo.

No consta en el expediente Resolución de inicio del expediente, Tasación del inmueble, autorización previa del gasto por el Consejo de Gobierno ni ningún otro acto administrativo necesario para un expediente de este tipo.

ADER no conoce el estado de las parcelas, no tenemos tasación, por lo que no sabemos si el precio de adecua a mercado, y no tenemos informe de un arquitecto o perito que nos detalle que gastos extra puede acarrear esta adquisición y en que importe, y para los cuales no tendríamos tampoco crédito disponible”.

11. Con fecha 13-09-2022, la ADER remitió comunicación a *Banco Santander*, firmada electrónicamente por su Gerente y su Presidente, ordenando la realización de una transferencia a SEPES, por importe de 287.350 euros y concepto: *“5% de garantía para participar en la enajenación mediante adjudicación de las parcelas de la Actuación El Recuenco, en Calahorra (La Rioja), de conformidad con lo dispuesto en el Pliego de Condiciones de SEPES”*, (folio 126).

Dicha transferencia se llevó a efecto el día 16 de septiembre de 2022, según se refleja en el resguardo emitido por dicha entidad bancaria (folio 128).

12. Con fecha 28-09-2022, el Gerente de la ADER suscribió el documento rubricado *“Memoria para la adquisición de parcelas del Polígono Industrial de El Recuenco, en Calahorra (La Rioja)”*, obrante a los folios 729 y ss. del expediente, por el que, en definitiva, proponía el inicio de procedimiento de enajenación de las 15 parcelas a que se refería la propuesta económica de adquisición suscrita por el Presidente de la ADER el 2-09-2022, mediante su adjudicación directa a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, y planteaba los términos del posible Pliego de Condiciones de tal enajenación.

El mismo 28-09-2022, el Presidente de la ADER convocó sesión del Consejo de Administración, a celebrar el 30-09-2022, en cuyo orden del día, entre otros puntos, figuraba la aprobación del Pliego mediante adjudicación directa a tal Fundación de las 15 parcelas objeto de la propuesta trasladada por la ADER a SEPES, de acuerdo a las condiciones consignadas en dicha Memoria.

El Jefe de Asesoría Jurídica de la ADER emitió informe al respecto de los puntos del orden del día incluidos en la convocatoria de tal Consejo y, por lo que se refiere a la propuesta de Pliego de Condiciones consignado en la Memoria del Gerente, además de tachar de nula de pleno derecho la propia propuesta económica de adquisición formulada, ante SEPES, por el Presidente de la ADER con fecha 02-09-2022, advirtió de la nulidad de pleno derecho de una acuerdo aprobatorio de un Pliego de Condiciones para su enajenación, mediante adjudicación directa, a la repetida Fundación, entre otros motivos, por cuanto ADER ni siquiera era propietaria de tales parcelas, al no haberse formalizado la transmisión a su favor.

Con fecha 30-09-2022, el Presidente de la ADER dejó sin efecto la convocatoria.

13. Con fecha 23-11-2022, el Director General de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje remitió escrito a la ADER solicitando la realización de los trámites oportunos para asignar a la Fundación las 15 parcelas en el Polígono *Recuenco* objeto de la proposición económica formulada por dicha Agencia ante SEPES, formalizando los contratos que resultaran precisos para la adquisición de dichos terrenos por la Fundación, (folios 226 y 227).

El interés de tal Fundación por adquirir tales parcelas no era novedoso, pues ya se hablaba del mismo en la Memoria del Gerente de la ADER de 31-08-2022 (firmada el 2 de septiembre), a la que nos hemos referido en los antecedentes 3 y 4.

14. Con fecha 28-11-2022, la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, dictó Orden autorizando a SEPES la venta de las parcelas de la actuación *El Recuenco*, en Calahorra (La Rioja), a favor del Gobierno de La Rioja o de ADER, por importe de 35.622.000 euros.

15. Con fecha 30-11-2022, según se expone en la escritura de compraventa obrante a los folios 522-670 del expediente, tuvo entrada en el registro general de SEPES la oferta de ADER para la adjudicación directa que el Presidente de ésta firmó el día 02-09-2022.

16. Con fecha 15-12-2022, el Consejero de Hacienda y Administración Pública, emitió informe por el que no planteó objeción alguna a la adquisición, por parte de ésta, de las 15 repetidas parcelas en el Polígono *Recuenco* de Calahorra, sin perjuicio de destacar la obligación de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 11/2005, de Patrimonio de la CAR.

17. Con fecha 16-12-2022, el Presidente de la ADER dictó Resolución por la que declaró exceptuado el concurso y autorizó la adquisición directa de 93.967 m² ubicados en el Polígono *Recuenco*, propiedad de SEPES, por un importe total de 6.953.870 euros, correspondiente a un importe total por el suelo de 5.747.000 euros y el resto, 1.206.870

euros, en concepto de IVA.

En los Antecedentes de tal Resolución, el Presidente de la ADER señalaba, entre otros extremos:

“PRIMERO.- Se va a proceder a la compra para su posterior transmisión, de las siguientes parcelas ubicadas en el Polígono Industrial El Recuenco...;

SEGUNDO.- Consta la titularidad catastral y registral de la mismas y se ha procedido a la depuración física y jurídica de las mismas. A este respecto se hace constar que en la actualidad SEPES está realizando la ejecución de las obras necesarias para reparar los desperfectos existentes, retornando a la situación que estaba la actuación industrial en el momento de su recepción, para que pueda procederse a su utilización ...;

TERCERO.- El objeto de dicha adquisición es atender la solicitud de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje de fecha 23-11-2022, por el que demanda los terrenos necesarios para la construcción del Centro Nacional de Tecnología del Envase...;

QUINTO.- La actuación propuesta, de mediación en la compraventa de suelo industrial, entra, por tanto, de lleno, en el ámbito competencias de la Agencia..

No obstante lo anterior, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dicha Ley es de aplicación supletoria. Por ello, y toda vez que, por la naturaleza de la operación patrimonial de adquisición a título oneroso para posterior reventa, que se propone por la ADER, no resulta posible acudir al procedimiento general de concurso público, resulta preciso declarar la exceptuación, de conformidad con lo dispuesto en el punto j) del referenciado artículo 53.3 de la ya referida Ley 11/2005, al tratarse el propietario del bien una entidad de derecho público, el SEPES”.

El mismo día del dictado de tal Resolución, el Presidente de la ADER convocó el Consejo de Administración, a celebrar el día 20-12-2022.

Entre los puntos del orden del día figuraba el siguiente:

“I. AUTORIZACIÓN DE GASTO

Propuesta a Consejo de Gobierno para la autorización del gasto, por importe de por importe de 6.666.520,00 euros, correspondiente a la adquisición por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de parcelas en el Polígono Industrial de El Recuenco en Calahorra”.

18. A continuación de tal Resolución y convocatoria, constan en el expediente los siguientes documentos:

i) Informe emitido el 19-12-2022 por la SGT de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de valoración de las 15 parcelas que finalmente fueron objeto de adquisición por la ADER, atribuyendo a las mismas un valor conjunto de 5.747.000 euros.

ii) Tasación de iguales parcelas, emitida el 19-12-2022 por el Arquitecto A., estableciendo idéntica valoración.

iii) Certificación emitida por la Unidad Económico-Financiera de la ADER con fecha 19-12-2022, acreditativa de la existencia de crédito suficiente para atender la adquisición de las parcelas en el polígono *El Recuenco*, por presentar las partidas presupuestarias que integran los estados de la función 42 un saldo de 6.953.870 euros.

iv). Informe emitido por la Asesoría Jurídica de la ADER el 19-12-2022, al respecto del primer punto del orden del día del Consejo de Administración que se celebraría el día 20 de igual mes, mostrándose desfavorable a la propuesta de solicitud de autorización de gasto.

Indicaba tal Asesoría Jurídica, al respecto:

“Con fundamento en las consideraciones jurídicas precedentes, y sin perjuicio de lo expuesto en la consideración final, se concluye que la propuesta de acuerdo de autorización de gasto para la adquisición de parcelas por la ADER para su reventa a la FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE no se ajusta a Derecho, porque:

a) No se justifica la necesidad de adquisición de las parcelas para el cumplimiento de los fines y la gestión de los intereses que la ADER tiene encomendados, y por tanto no se acredita este requisito legitimador de la operación patrimonial exigido por el artículo 53.1 de la Ley de Patrimonio de La Rioja, en los términos reflejados en el apartado III de este informe.

b) La operación planteada implicaría un incremento del coste de adquisición de las parcelas injustificado, gratuito y arbitrario, y en esta medida una utilización indebida de los fondos públicos, en los términos indicados en el apartado III de este informe.

c) No se ha llevado a cabo la depuración física de las parcelas, requisito exigido por el artículo 16.3 de la Ley de Patrimonio de La Rioja; actuación que, en este caso, y debido a la situación en que se encuentra actualmente el polígono industrial, se considera fundamental y previa a una decisión de adquisición (apartado IV de este informe).

Por lo que se informa desfavorablemente desde el punto de vista jurídico”.

v) Informe emitido por el Departamento de Control Interno y Auditoría, de 19-12-2022, al respecto de la compra a SEPES, que se pronuncia desfavorablemente, por considerar:

“No consta que se haya efectuado la depuración física de las parcelas. Únicamente se ha incorporado al expediente patrimonial informe de la Dirección de Producción de Sepes de 3 de noviembre de 2022, tabla con los trabajos a ejecutar por sepes y difusión en los medios de comunicación de los trabajos”.

19. El 20-12-2022 se celebró la reunión del Consejo de Administración de la ADER, convocada el día 16 de igual mes.

Con carácter previo a su inicio, quedaron unidos al expediente, para conocimiento de sus miembros, los siguientes documentos:

i) Adenda memoria punto 1º del Consejo de Administración de 20-02-2022, firmada por el Gerente de la ADER, antes del inicio de la sesión.

En este documento, el Gerente señalaba que:

“... la diferencia entre el precio de compra a SEPES y el precio de venta a la FUNDACIÓN CIUDAD DE ENVASE Y DEL EMBALAJE, de quince parcelas, ubicadas en el Polígono de El Recuenco de Calahorra (La Rioja), sería compensada a ADER, mediante la partida presupuestaria que consta en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 2023, aprobada por el Parlamento de La Rioja en fecha 19 de diciembre de 2022 dentro del Presupuesto de Gastos de la Administración General, en la Consejería de Desarrollo Autonómico, bajo la rúbrica 19.01.4211.730.OO AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA RIOJA, por importe de 22.259.750 euros, y se encuentra en el Anexo IV de transferencias nominativas, con lo que se garantiza el cobro por parte de la Agencia en el momento de entrar en vigor los Presupuestos, a través de un procedimiento mucho más ágil desde el punto de vista de la tramitación económico-administrativa.

Complementariamente, se da la circunstancia de que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana financiará a la Comunidad Autónoma de La Rioja, a través de la partida contemplada en los Presupuestos Generales del Estado para 2023, con el código 17.9-261N756 C.A. de la Rioja. Actuaciones en suelo por importe de 20.594.000 euros, las referidas actuaciones de compraventa de suelo industrial”.

Admitía, así, expresamente, el Gerente de la ADER, que la adquisición de tales parcelas tenía por único fin transmitir las, a continuación, a la citada Fundación, por un precio inferior al de su compra, que se compensaría a través de una concreta partida presupuestaria de la CAR, prevista como transferencia nominativa a su favor, de la que la CAR, por su parte, se resarciría a través de otra concreta partida presupuestaria, prevista a su favor, en el PGE para el ejercicio 2023.

ii) Nuevo informe del Jefe de la Asesoría Jurídica de la ADER, de 20-12-2022, emitido a la vista de la Adenda presentada en igual fecha por el Gerente de la entidad, manteniendo sus conclusiones y mostrándose desfavorable a la adquisición de las parcelas, por idénticos motivos a los consignados en su informe de 19-12-2022.

iii) Informe de la DGSSJJ, de 20-12-2022, por el que se concluía no haber observado obstáculos jurídicos que impidan la adopción por parte del Consejo de Administración del acuerdo de solicitud al Consejo de Gobierno de autorización del gasto para la operación de adquisición patrimonial, pronunciándose, por tanto, en sentido favorable a éste.

Por su interés, de las consideraciones que la DG consigna en tal informe, extractamos las que siguen, transcritas literalmente:

“1.- (...) la actuación consistente en la adquisición de parcelas de uso industrial para fomento de empleo y la industrialización de La Rioja se encuentra dentro del objeto social, fines y objetos de la entidad empresarial ADER, de conformidad con dispuesto en el artículo 3 de la ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

(...) el órgano de contratación actúa de forma legítima en el ámbito competencial que le es propio, y .. la decisión de adquisición de parcelas encuentra justificación en la propia decisión de oportunidad de dicho órgano, que no se rige, por no ser posible ni exigible, por razones de estricta necesidad jurídica. Ya que, en opinión de los Servicios Jurídicos, no es la razón jurídica la que motiva o actúa de motor para la adopción de decisiones de tipo económico, sino que son razones de interés general, bien común, y oportunidad, en este caso el desarrollo industrial de la región, las que motivan las mismas, siendo la función del derecho la de controlar la idoneidad jurídica de los tramites y los requisitos a cumplir, así como el respeto de las normas patrimoniales.

2.- La operación ha sido objeto de exceptuación de concurso por el órgano competente, el Presidente de la Agencia de Desarrollo de la Rioja, que ha acordado acudir a la adjudicación directa. (...)

3.- Consta la memoria de oportunidad o conveniencia de la compra (artículo 116.3 a) Ley 33/2003 de patrimonio de las administraciones públicas. En este sentido, memoria del gerente de la ADER, como entidad adquirente.

4.- Se ha emitido el preceptivo informe de la Consejería de Hacienda y Administración Pública que no ha puesto objeción jurídica alguna a dicha exceptuación del concurso y autorización de la adjudicación directa.

5.- Consta valoración pericial del inmueble a adquirir, efectuada por perito ajeno a la Administración. Artículo 53.7 ley de Patrimonio de La Rioja. Asimismo, consta valoración pericial efectuada por un técnico de la Consejería de Hacienda. En este caso, existe una triple valoración de los inmuebles ya que, por un lado, al ser la propietaria una entidad pública empresarial de titularidad estatal, el precio de venta ha sido objeto de aprobación en su Consejo de Administración, previa la aprobación del informe técnico de valoración elaborado por la propia entidad pública, tal y como resulta recogido en el certificado del acta del Consejo de Administración de fecha 22 de junio de 2022.

6.- Constan las descripciones registrales y catastrales del inmueble, de forma que los mismos están perfectamente identificados y descritos. Artículo 27 RO 1373/2009, Reglamento de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Consta que dicho inmueble se encuentra libre de cargas, de forma que se considera plenamente cumplido el requisito de la depuración jurídica del mismo. Consta, asimismo, a los efectos de la depuración física, informe de SEPES del estado de las parcelas, obras ejecutadas y a ejecutar, de forma que el órgano de contratación tiene conocimiento del estado físico de las parcelas a adquirir.

7.- Consta la identificación de la transmitente, y su capacidad registral de transmitir. Artículo 27 RO 1373/2009, Reglamento de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Dándose la circunstancia, relevante a efectos del absoluto cumplimiento de todos y cada uno de los trámites y

requisitos legales, que la transmitente es una entidad pública empresarial de titularidad estatal.

8.- El órgano de contratación es el Presidente del ADER, cargo atribuido por Ley al Consejero de Desarrollo Autonómico, quien tiene la competencia directa de acordar la adquisición. Artículo 27 1, Decreto 22/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

9.- En lo referente a la eventual posterior venta de las parcelas a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, y aun cuando este concreto extremo no es objeto del acuerdo a adoptar, dado que el mismo se atiene exclusivamente a la autorización de gasto a solicitar al Consejo de Gobierno para adquirir las parcelas, si se desea hacer constar lo siguiente:

a.- (...) El SEPES no puede, por tanto, enajenar directamente a la Fundación, y ADER, en base a nuestra normativa autonómica, sí. Extremo éste que justifica la circunstancia de que sea la ADER, como entidad pública empresarial cuyo objeto social es el desarrollo industrial de la región y el fortalecimiento del tejido industrial, la que adquiera el suelo para su promoción posterior, en su caso, al no ser posible la adjudicación directa en favor de dicha Fundación o, en su caso, otras empresas, por parte de SEPES, y si por parte de ADER.

b.- En lo referente a la posible pérdida patrimonial, derivada, en su caso, del distinto precio de compra por parte de la ADER, y de venta a la Fundación, es lo cierto que consta en el expediente acreditación de que dicho importe es compensado a la ADER por el propio Estado, de forma que la partida presupuestaria, según se desprende del informe del gerente de la ADER, consta tanto en los presupuestos ya aprobados del estado, como en los presupuestos ya aprobados de La Rioja, lo que implica la disponibilidad de los fondos para su destino a la referenciada compensación, que impediría la existencia de perjuicio patrimonial por la eventual diferencia de precio que, en su caso, se pudiera producir”.

20. En tal reunión del Consejo de Administración de la ADER, de 20-12-2022, se adoptó por unanimidad de sus asistentes el acuerdo de proponer al Consejo de Gobierno de la CAR la autorización al Presidente de la ADER para aprobar gasto, por importe de 6.953.870 euros, correspondiente a la adquisición por ésta de parcelas en el polígono *El Recuenco*, en Calahorra, con cargo a la partida 2020/1950.4211.63203 de su propio presupuesto.

21. Con fecha 21-12-2022, el Consejo de Gobierno de la CAR adoptó el acuerdo de autorizar al Presidente de la ADER a aprobar gasto por una cuantía de 6.953.870 euros, para la adquisición directa a SEPES de las 15 parcelas en el Polígono Industrial *El Recuenco* a que se refiere la consulta.

22. Tal mismo día, 21-12-2022, el Presidente de la ADER dictó Resolución aprobando tal gasto e interesó, de Banco Santander, la emisión de cheque bancario nominativo, en favor de SEPES, por importe de 6.666.520 euros (es decir, la cantidad resultante de deducir, de la suma a que ascendía el precio de tales parcelas y e IVA, la suma abonada en concepto de anticipo el día 13-09-2022.

23. Con fecha 22-12-2022, se otorgó, ante Notario de Logroño, la escritura de compraventa de las repetidas parcelas (folios 522-670).

Segundo

En fecha que no consta, posterior al cambio de Gobierno que se produjo en La Rioja tras las elecciones autonómicas celebradas el 28-5-2023, la CAR solicitó a la consultora *KPMG AUDITORES SL*, que efectuara la revisión de cumplimiento normativo en relación a la adquisición de las parcelas en el polígono *El Recuenco* por parte de la ADER.

En el informe emitido por dicha consultora con fecha 19-10-2023 (folios 672-726), se consignan las siguientes:

“CONCLUSIONES

a) Sobre la naturaleza jurídica de la garantía constituida.

La garantía del 5% constituida por ADER no responde a una reserva de suelo industrial, sino que era un requisito exigido por el Pliego del SEPES para formar parte del procedimiento de enajenación, que se descontaría del precio final ofertado por ADER en el momento de formalización de la escritura de compraventa o, por el contrario, en caso de incumplimiento de dicha obligación por ADER, se facultaría al SEPES para su incautación.

b) Sobre el cumplimiento de los requisitos jurídicos para la presentación de la proposición económica y constitución de la garantía.

En el momento de presentar la proposición económica para ser adjudicatario de las parcelas del SEPES y acordar la transferencia del 5% en concepto de garantía, ADER omitió total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, prescindiendo de todo trámite previsto, por lo que estaríamos ante la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que declara que son nulos de pleno derecho los actos "dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido". La jurisprudencia del Tribunal Supremo para apreciar esta causa de nulidad señala que "es preciso que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites y resulta necesario ponderar en cada caso las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado, y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido" (SSTs de 17 de octubre de 1991 y 31 de mayo de 2000).

c) Sobre la conformidad a Derecho de la comercialización por ADER de los polígonos de "El Recuenco" y "La Senda" y la adjudicación directa a la Fundación del Envase de las parcelas sobre las que se había hecho la reserva del 5%.

Tanto las Normas de comercialización de ambos Polígonos Industriales como el Pliego de 28 de septiembre de 2022 es un acto nulo de pleno derecho, por omisión del procedimiento legalmente establecido (artículo 47.1.e LPACAP). Además, en el momento de la elaboración del mismo, ADER no era el propietario de ninguna de las parcelas, no pudiendo disponer de las mismas.

d) Sobre la vulneración de la normativa comunitaria en materia de subvenciones por el precio fijado en el Pliego de adjudicación a la Fundación de la Ciudad del Envase y el Embalaje de las parcelas de los polígonos de «El Recuenco» y «La Senda».

Salvo prueba en contrario, puede considerarse que concurren los distintos elementos constitutivos del concepto de ayuda estatal en la adjudicación directa de las parcelas a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje en los términos previstos en los pliegos, sin que se aporte en el expediente ninguna referencia sobre la compatibilidad de esta ayuda concreta con el mercado interior. En cualquier caso, el expediente no contiene ningún tipo de justificación de la rebaja entre el precio de adquisición a SE PES (61, 16 euros/m²) y el precio propuesto de venta a la Fundación (35 euros/m²). La venta en estas condiciones implicaría, en caso de llevarse a cabo, una diferencia entre el precio de compra y el precio de venta de 2.458.155 euros. Consta la obtención de diversas subvenciones, estatales y autonómicas, por parte de ADER que financiarían parte de la compra de estos terrenos.

Sobre la conformidad a Derecho del procedimiento seguido por ADER para la adquisición de las parcelas ubicadas en el Polígono El Recuenco, destinadas a la Fundación del Envase y Embalaje (asunto abe núm. 00885-2022/000477).

e) Sobre la existencia de una causa jurídica válida del negocio jurídico.

De acuerdo con el Protocolo de colaboración entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Gobierno de La Rioja para el desarrollo de suelo e implantación de distintas actividades industriales, entre ellas las de carácter agroalimentario, de envases y embalajes y de economía circular en Calahorra y Alfare, en el marco del reto demográfico suscrito en Logroño el 16 de febrero de 2022 y la Memoria de fecha 2 de septiembre de 2022, del Gerente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja para la adquisición de parcelas del Polígono Industrial El Recuenco, entendemos que la adquisición de las parcelas de dicho polígono industrial sí se encontraría entre los fines de ADER, al señalar el Protocolo citado que el objeto del mismo es "contribuir al mantenimiento o incremento de población y actividad económica", objeto subsumible en los fines de ADER.

No encontramos, sin embargo, causa jurídica que avale que el objetivo último de este negocio jurídico sea su adjudicación directa a la Fundación Ciudad del Envase y del Embalaje.

f) Sobre la conformidad a Derecho del procedimiento para la adquisición.

El procedimiento seguido para la adquisición citada es conforme a Derecho, en tanto que se han observado los trámites previstos en la Ley para ello.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la resolución que vino a aprobar el pago de las cuantías en concepto de garantía podría ser declarada, tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, nula de pleno derecho, por concurrir la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.e).

Esta declaración de nulidad podría tener consecuencias sobre el resto de los actos del procedimiento que culminó con la compraventa de las parcelas. De considerarse que no existe independencia entre los sucesivos actos, la declaración de nulidad podría llegar a alcanzar a todo el expediente. Dicho lo cual, por aplicación del principio de conservación de actos y trámites, contenido en el artículo 51 de la LPACAP, el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la

conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

g) Sobre el coste de, adquisición de las parcelas.

En este punto, consta entre la documentación remitida informe de tasación de las parcelas, emitido a solicitud de ADER. Se consideró que el valor de tasación de las parcelas era de 5.747.000 E, lo que coincidía exactamente con el precio de venta aprobado por SEPES.

Este informe está suscrito en fecha 19 de diciembre de 2022, posterior a la presentación de la oferta económica que realizó el Presidente de ADER el 2 de septiembre del mismo año.

Se aporta igualmente informe de valoración de las parcelas emitido por los técnicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja.

No consta, sin embargo, información que justifique el precio de venta propuesto a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje (35 euros/m²). En cualquier caso, a fecha de emisión del presente informe, la venta a la Fundación todavía no ha tenido lugar”.

Tercero

Con fecha 16-11-2023, el Gerente de la ADER dirigió escrito a la DGSSJJ de la CAR, interesando la emisión de informe sobre concretas cuestiones que, en síntesis, se contraían a los siguientes extremos:

i) Si la presentación de la propuesta económica suscrita por el Presidente de la ADER el 02-09-2022 para adquirir, mediante adjudicación directa, 15 concretas parcelas en el Polígono Industrial *El Recuenco* (Calahorra), propiedad de SEPES, con aceptación incondicional de las obligaciones derivadas del Pliego de Condiciones al que se hallaba sometida la enajenación; la Resolución de igual Presidente, de 09-09-2022, por la que se dispuso transferir a SEPES 287.350 euros, en concepto de garantía para la adquisición de tales parcelas, cuyo precio ascendía a 5.747.000 euros (IVA no incluido); y la propia transferencia, ordenada por el Presidente y el Gerente de la ADER el 15-09-2022, son actos nulos al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, y si, en tal caso, la ADER debería incoar expediente de revisión de oficio.

ii) Si, en el caso de así considerarse, la nulidad se predicaría respecto de la Resolución del Presidente de la ADER de fecha 21-12-2022, por la que dispuso aprobar gasto por una cuantía de 6.953.870,00 euros, para la adquisición directa a SEPES de tales parcelas, procediendo, en consecuencia, incoar expediente de revisión de oficio de tal Resolución.

iii) Si, en cualquier caso, esta última Resolución de 21-12-2022 puede considerarse carente de una causa válida, de conformidad con las previsiones de la Ley de Patrimonio de La Rioja y, por tanto, nula, habida cuenta de que, a su través, se autorizaba el gasto derivado de la adquisición de las repetidas parcelas para venderlas, a continuación, a la Fundación del Envase y Embalaje.

iv) Si la declaración de nulidad de todos los antedichos actos se extendería a la propia escritura de compraventa de las parcelas otorgada el 22-12-2022, por cuanto el Presidente de la ADER no se hallaba legalmente autorizado.

En dicho escrito, el Gerente exponía claramente su criterio al respecto de tales extremos, que, contrariamente al del Gerente que le precedió en el cargo y lo ostentaba en las fechas en que se realizaron las actuaciones a que se refiere la consulta, era el de considerar nulas de pleno derecho, tanto la participación de ADER en el procedimiento de enajenación como la Resolución del Presidente de la Agencia, el 21-12-2022 aprobando gasto por importe de 6.953.840 euros para la adquisición de las parcelas.

Cuarto

Con fecha 15-02-2024, la DGSSJJ de la CAR emitió el informe interesado, en el que, previa una extensa fundamentación, se consignan las siguientes conclusiones:

“La proposición económica hecha por el Presidente de ADER el 2 de septiembre de 2022 y la resolución de 9 de septiembre de 2022 del Presidente de ADER ordenando una transferencia por importe de 287.350 euros en concepto del 5% de garantía son actos nulos de pleno derecho de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.1.e) y g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La proposición económica (hecha por el Presidente de ADER el 2 de septiembre de 2022 y la resolución de 9 de septiembre de 2022 del Presidente de ADER ordenando una transferencia por importe de 287.350 euros en concepto del 5% de garantía podrían ser objeto de revisión de oficio.

La Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja de fecha 21 de diciembre de 2022, por la que se acuerda aprobar gasto por una cuantía de 6.953.870,00 euros, para la adquisición directa a la Entidad Pública Empresarial SEPES, los actos de los que trae causa y su ratificación posterior, son actos anulables de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja de fecha 21 de diciembre de 2022, por la que se acuerda aprobar gasto por una cuantía de 6.953.870,00 euros, para la adquisición directa a la Entidad Pública Empresarial SEPES, los actos de los que trae causa y su ratificación posterior serían susceptibles de declaración de lesividad e impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo por aplicación del artículo 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y sin perjuicio de la posible aplicación de los artículos 49 a 52 de la Ley 39/2015 relativos los límites a la extensión

de la nulidad o anulabilidad de los actos, la conversión de actos viciados, la conservación de actos y trámites y la convalidación.

En el caso de que se procediera a declarar la nulidad de los actos administrativos previos y presupuesto del otorgamiento de la escritura pública de compraventa de 22 de diciembre de 2022, ADER debería instar su resolución a SEPES para dejar sin efecto la compraventa con recíproca devolución de las prestaciones sin perjuicio de las consecuencias que pudiera derivarse de dicha resolución a tenor de lo pactado entre las partes y las eventuales responsabilidades que pudieran exigirse por dichas consecuencias”.

Quinto

Mediante escrito de 8 de marzo de 2024, registrado de entrada en este Consejo el 08-03-2024, la Sra. Consejera de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo planteó al Consejo una consulta a fin de que se pronunciase sobre las conclusiones formuladas por la DGSSJJ en el informe citado en el antecedente anterior y, en particular, si la apreciación de nulidad se extiende a los actos considerados anulables y el efecto que pudiera tener, en ese caso, en el contrato de compraventa suscrito entre ADER y SEPES.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 08-03-2024, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Sra. Consejera de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, la consulta sobre el asunto referido, junto a diversa documentación relacionada y el informe de la DGSSJJ.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 13-03-2024, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para evacuar, mediante dictamen, la consulta de carácter facultativo formulado por Consejeros del Gobierno de La Rioja

La consulta se nos dirige al amparo de los arts. 10.1 y 12. e) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

A tenor del primero, *“El Consejo Consultivo de La Rioja emitirá dictamen en cuantos asuntos le sometan a su consulta el Presidente del Gobierno de La Rioja, el Gobierno de La Rioja o sus Consejeros”*. Tras ello, el art. 12, establece que dicho dictamen pueda recabarse, con carácter facultativo, en los asuntos que relaciona. Uno de ellos, el de su letra e), prevé lo siguiente: *“Cualquier otro cuando lo requiera su especial trascendencia o repercusión a juicio del órgano solicitante”*.

Estamos, por tanto, en el ámbito de las consultas facultativas, esto es consultas que no se prescriben en la Ley del Consejo Consultivo o en otra disposición legal, pero pueden ser formuladas por aquellas entidades y organismos a los que la Ley del Consejo les reconoce dicha facultad.

A tenor de ello, en este caso resulta clara la competencia del Consejo para evacuar el presente dictamen, toda vez que la consulta ha sido presentada por una Consejera del Gobierno de La Rioja, y viene motivada por la *“trascendencia o repercusión”* de la cuestión planteada.

A estos efectos, el tenor literal del art. 12 e) determina expresamente que la apreciación de la dicha *“trascendencia o repercusión”* corresponde al órgano solicitante, de modo que el Consejo Consultivo, de cara a la admisión de la consulta, no se halla habilitado, a salvo de supuestos extraordinarios que presenten un claro carácter arbitrario o irracional, para enjuiciar la concurrencia o entidad de dicho presupuesto.

Debe quedar claro, en ese sentido, que la consulta no se produce en el seno de un procedimiento de revisión de oficio.

Aunque la DGSSJJ señala en sus conclusiones que la proposición económica y la resolución de transferencia del 5% del precio *“podrían ser objeto de revisión de oficio”*, lo cierto es que no se ha iniciado dicho procedimiento, y la consulta se contrae a valorar, las posibles causas de nulidad que permitirían tramitarlo y si coincidimos con la antedicha DG en su conclusión al respecto.

La consulta no se limita a la oferta para la adquisición de fecha 2 de septiembre de 2022 y de la subsiguiente resolución de transferencia por el 5% del precio. También se extiende a la Resolución de 21 de diciembre de 2022 de aprobación del gasto por el precio total de adquisición, que la DGSSJJ considera anulable; y de la subsiguiente escritura de compraventa de 22 de diciembre de 2022.

Segundo

Documentación y ámbito general de la intervención del Consejo Consultivo en consultas facultativas

1. La consulta se nos ha formulado acompañada de una extensa documentación, que incluye, Informe jurídico de consulta expediente suelo (16-11-2023) e Informe DGSSJJ (15-02-2024) y seis anexos que incluye cada uno lo siguiente:

Anexo I: Protocolo colaboración con el Ministerio.

Anexo II: Documentación aceptación oferta y pago reserva 5%.

- Informe de la DGSSJJ (02-09-2022).
- Anexo I: Información relativa al inmueble. CNTE SEPES.
- Anexo II: Modelo de proposición económica. CNTE SEPES (02-09-2022).
- Condiciones para la enajenación mediante adjudicación directa de las parcelas de la actuación “*El Recuenco*”. Cuadro de características.
- Protocolo de colaboración entre el Ministerio de Transporte Movilidad y Agenda Urbana y el Gobierno de La Rioja.
- Memoria firmada por el gerente de la ADER para la adquisición de parcelas en el polígono industrial de *El Recuenco* en Calahorra (31-08-2022).
- Saldo a fecha 07-09-2022.
- Informe de control interno de prestación de garantía en favor de SEPES para adquisición de parcelas ubicadas en el polígono *El Recuenco* (09-09-2022).
- Informe de crédito de la unidad de Gestión Económico-Financiera de la ADER (09-09-2022).
- Resolución ordenando transferencia a la entidad pública empresarial SEPES, en concepto de garantía para la adquisición de parcelas ubicadas en *El Recuenco* (09-09-2022).
- Cambio titularidad personas autorizadas para la disposición de fondos en las cuentas del Banco Santander (09-09-2022).
- Certificado de titularidad del Banco Santander (01-03-2021).
- Ficha de alta a terceros (09-10-2023).
- Comunicación de tarjeta acreditativa del número de identificación fiscal de SEPES (19-11-2008).

- Pago 5% garantías a SEPES (13-09-2022).
- Documento contables CCP (03-10-2022).
- Justificante de pago a SEPES del 5%.

Anexo III: Adquisición parcelas *El Recuenco*:

- Resolución de designación de Secretaria para la reunión del Consejo de Administración del 20 de diciembre de 2022 (16-12-2022).
- Convocatoria del Presidente del Consejo de Administración (16-12-2022).
- Convocatoria de los miembros de Consejo de Administración (16-12-2022).
- Acuerdo Ministerio transportes de la CAR.
- Resolución del presidente de ADER por la que se declara la exceptuación del concurso y autoriza la adquisición directa (16-12-2022).
- Acuerdo del gerente de ADER de inicio en el que declara la exceptuación del concurso y autoriza la adquisición directa, de (15-12-2022).
- Documentación del Expediente patrimonial.
- Resolución por la que se acuerda realizar una transferencia a la entidad pública empresarial SEPES, en concepto de garantía para la adquisición de parcelas ubicadas en la actuación *El Recuenco* de (09-09-2022).
- Información parcela de adquisición.
- Notas simples registrales.
- Creación partidas inversiones. Documento CI (19-12-2022).
- Certificado de existencia de crédito para el 2022 para parcelas *El Recuenco* (19-12-2022).
- Documentación del estado de los trabajos SEPES en las infraestructuras (19-12-2022).
- Informe Consejero de Hacienda (15-12-2022).
- Informe de valoración del Servicio de Régimen Jurídico y Protección del Patrimonio (19-12-2022).
- Acuerdo de aprobación de precios de venta del Secretario del Consejo de Administración de SEPES (16-05-2022).
- Tasación parcelas *El Recuenco*.
- Informe jurídico para la adquisición de parcelas en *El Recuenco* (19-12-2022).
- Informe Control Interno compra parcelas a SEPES (19-12-2022).
- Adenda Memoria Consejo Administración (20-12-2022).
- Propuesta acuerdos del gerente (20-12-2022).
- Informe jurídico adquisición parcelas (20-12-2022).
- Informe de la DGSSJJ (20-12-2022).
- Acta de 20 de diciembre de 2022 del Consejo de Administración de ADER.
- Certificado del acuerdo del Consejo de Administración de ADER (20-12-2022).
- Certificado acuerdo del Consejo de Gobierno autorizando el gasto (20-12-2022).
- Resolución aprobando el gasto (21-12-2022).
- Petición emisión cheque bancario a favor de SEPES (21-12-2022).

- Copia cheque.
- Justificante de pago SEPES 5%.
- Pago banco SEPES 5% (13-09-2022).
- Documento contable CCP de reserva de suelo (27-09-2022).
- Resolución ratificación adquisición SEPES (27-12-2022).
- Documento contable P y pago (11-01-2023).
- Documento contable CCI para la regularización anticipo Notarios Asociados (05-06-2023).
- Pago provisión de fondos a Notarios Asociados (18-01-2023).
- Pago déficit provisión de fondos a Notarios Asociados (12-05-2023).

Anexo IV: Informe auditoría KPMG.

Anexo V: Pliego adjudicación directa a la fundación.

- Convocatoria del Presidente del Consejo de Administración ADER de 30 de septiembre de 2022 (28-09-2022).
- Memoria del Gerente de ADER para adjudicación directa a Fundación del Envase y Embalaje (28-09-2022).
- Informe jurídico sobre pliegos y normas de comercialización propuestas al Consejo de Administración (30-09-2022).
- Anulación Convocatoria del Presidente del Consejo de Administración ADER (30-09-2022).

Anexo VI: Requerimiento auditores contestación y resolución subvención ministerio.

- Requerimiento de KPMG auditores, de información al Presidente del Consejo de Administración ADER (13-06-2023).
- Contestación a la información requerida (28-06-2023).
- Resolución subvención del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (21-06-2023).

En suma, se ha dado cumplimiento a lo preceptuado en el art. 40 de nuestro Reglamento, relativo a la documentación que debe remitírsenos para dictaminar.

Al respecto, cabe recordar que, aun cuando en relación a las consultas facultativas, este Consejo ya ha tenido oportunidad de señalar, que no puede exigirse el mismo rigor en el cumplimiento de las exigencias reglamentarias (D.34/99), es del todo conveniente acompañar las consultas de cuanta documentación pueda allegarse (D.8/99) y, en cualquier caso, debe incluirse —como se ha hecho en la consulta que nos ocupa— un informe jurídico, que debe realizar el órgano encargado de la asistencia jurídica de la entidad consultante (art. 40.1. d) de nuestro reglamento). Éste constituye un mínimo imprescindible en orden a asegurar el correcto desenvolvimiento de nuestra función y, por

ende, debe acompañar a cualquier consulta.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, al igual que en las consultas preceptivas, no puede ser otro que el determinado por el art. 2.1 de nuestra Ley. Por tanto, debemos examinar la adecuación de las actuaciones examinadas al ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad o conveniencia, dado que no nos han sido solicitadas.

Tercero

Resumen de las actuaciones objeto de examen

En esencia, el informe de la DGSSJJ de la CAR, sobre cuyas conclusiones se solicita nuestro dictamen, analiza los antecedentes y circunstancias en que, el que fue Presidente de la ADER, en 2022:

1. Decidió que la ADER participara en el procedimiento de enajenación, mediante adjudicación directa, promovido por SEPES, que tenía por objeto 15 concretas parcelas situadas en el Polígono Industrial *El Recuenco*, en Calahorra, cuyo precio ascendía a 5.747.000 euros (IVA no incluido) al objeto de revenderlas a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, participada íntegramente por la CAR, y, llevando a efecto tal decisión:

-Con fecha 02-09-2022 suscribió la correspondiente oferta de adquisición, a cuyo través aceptó expresamente todas las condiciones de la enajenación, entre las que figuraba la obligación de abonar el precio coincidiendo con el otorgamiento de la escritura.

-Con fecha 09-09-2022, dictó Resolución disponiendo una transferencia a SEPES, por importe del 5% del antedicho precio, esto es, 287.500 euros, en concepto de garantía, firmando la oportuna orden de transferencia dirigida a concreta entidad bancaria, el día 13 de septiembre de 2022, junto al entonces Gerente de la ADER.

2. Con fecha 21-12-2022 dictó Resolución aprobando gasto, por importe 6.953.870 euros, para la adquisición directa a SEPES de las repetidas parcelas.

3. Representó a la ADER en la escritura de compraventa de las parcelas, otorgada el día 22 de diciembre de 2022.

Nuestro examen, por tanto, se contraerá a dichas actuaciones del Presidente de la ADER, las que valoraremos teniendo en cuenta sus antecedentes y las circunstancias en que se produjeron, con el objeto de dictaminar, como se nos solicita, si compartimos las

conclusiones que formula en su informe la DGSSJJ en torno a su nulidad y/o anulabilidad y, en particular, sobre cuáles serían, a nuestro juicio, los efectos que se derivarían, en su caso, de una eventual declaración de nulidad tras la oportuna revisión de oficio o anulación en sede contencioso-administrativa, en relación con el contrato de compraventa concertado por SEPES y ADER con fecha 22-12-2022.

Partiendo de tal premisa, analizaremos de forma separada las diferentes actuaciones del Presidente de la ADER que la DGSSJJ considera nulas y/o anulables y, tras ello, emitiremos nuestra opinión en cuanto a los efectos que una posible declaración de nulidad o anulación podría tener en el ámbito de eficacia del contrato.

Cuarto

Sobre la oferta suscrita por el Presidente de la ADER el 02-09-2022 y la orden de transferencia a SEPES que éste dispuso mediante Resolución de 09-09-2022

El análisis jurídico de dicha propuesta y Resolución, al objeto de determinar si una y otra adolecían de algún vicio determinante de su nulidad de pleno derecho, como sostiene la DGSSJJ en su informe de 15-02-2024, exige tener en cuenta dos concretos antecedentes, a los que nos hemos referido anteriormente, como lo son:

i) el Protocolo suscrito por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Gobierno de La Rioja el 16-2-2022; y,

ii) el inicio, meses después, del procedimiento de comercialización de las parcelas ubicadas en el Polígono Industrial El Recuenco, en Calahorra, propiedad de SEPES, cuyo Consejo de Administración acordó, en sesión celebrada el 11-5-2022, comercializarlos terrenos de dicho Polígono mediante la concesión de contratos de opción de compra, por adjudicación directa al Gobierno de La Rioja o la ADER y, más adelante, en sesión celebrada el 22-6-2022, autorizar la enajenación, mediante el sistema de adjudicación directa previsto en el apartado VII de las Normas de Comercialización, de las parcelas incluidas en *EL RECUENCO* en Calahorra (La Rioja), igualmente a favor del Gobierno de La Rioja o la ADER.

La suscripción de aquel Protocolo evidencia que, en aquel entonces, constituía voluntad del Gobierno de la CAR impulsar la implantación de actividades industriales, entre ellas las de carácter agroalimentario y de envases y embalaje, en tal Polígono en Calahorra, propiedad de SEPES, a cuyo fin intentó propiciar, a través de su suscripción con el Ministerio al que esta entidad empresarial se halla adscrita, la finalización de su desarrollo urbanístico, garantizándose, a su vez, su propia participación en la gestión de la implantación en el Polígono.

Y, el hecho de que el Consejo de Administración de SEPES acordara, en sus sesiones de 11-5-2022 y 22-06-2022, autorizar la concesión de contratos de opción de compra y/o la enajenación de las parcelas de la actuación *El Recuenco*, en ambos casos por adjudicación directa al Gobierno de La Rioja o la ADER, sin duda fue fruto de aquel protocolo.

En cualquier caso, no nos plantea ninguna duda que, tanto la suscripción, por parte del Presidente de la ADER, el día 02-09-2022, dela propuesta económica y oferta de adquisición de tales 15 parcelas, por un precio total de 5.747.000 euros (IVA no incluido), como su posterior Resolución de 09-09-2022, por la que dispuso la transferencia a SEPES del 5% del precio, constituyeron actuaciones encaminadas a adquirir aquellas parcelas a título oneroso, de las que se derivaron efectos jurídicos y obligaciones para la ADER.

Y tampoco nos suscita duda alguna que ambas actuaciones, sin merecer la calificación de actos administrativos “*stricto sensu*”, debieron venir precedidas de la tramitación de un concreto procedimiento administrativo, previsto en la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, del que se prescindió total y absolutamente, incurriéndose con ello en vicio constitutivo de nulidad de pleno derecho.

Nuestras conclusiones en dicho sentido descansan sobre las siguientes premisas:

1ª. La suscripción de la propuesta económica y la Resolución por la que se dispuso la transferencia del 5% del precio de las parcelas, pese a datar de diferentes fechas de septiembre de 2022 y a que la primera tuviera entrada en el registro general de SEPES el 30-11-2022, pueden tratarse como un solo acto, consistente en participar en el proceso de enajenación iniciado por SEPES, para lo cual resultaba imprescindible suscribir y remitir a SEPES la propuesta y transferir a la cuenta por ésta indicada el 5% del precio.

En adelante, por tanto, trataremos y valoraremos la suscripción de aquella propuesta y la Resolución posterior ordenando la transferencia como si de un solo acto jurídico se tratara, pues una valoración separada no tendría sentido, partiendo de la premisa de que una y otra, de forma individual, habrían carecido de efectos jurídicos. De hecho, la presentación de la propuesta/oferta no hubiera surtido efecto alguno sin el pago y éste hubiera carecido de causa, deviniendo ineficaz, si no venía acompañado de la propuesta, debidamente suscrita por el representante de la ADER, es decir, su Presidente.

2ª. Con la presentación de la propuesta económica y el pago de la garantía exigida por SEPES en el Pliego de Condiciones, la ADER quedó firme y definitivamente obligada a adquirir la propiedad de las parcelas a que la misma se refería y abonar su precio coincidiendo con el otorgamiento de la escritura, una vez deducido el 5% ya satisfecho; y

asumió, además, que SEPES vendría facultada, a su elección, para exigir el cumplimiento en caso de no atenderse tal obligación, o dejar sin efecto la adjudicación haciendo suya tal 5%, en concepto de penalización (todo ello previsto en la cláusula sexta del Pliego de Condiciones).

Conviene dejar claro, en cuanto a esta cuestión se refiere, que a pesar de que el Consejo de Administración de SEPES autorizó comercializar los terrenos de la actuación *El Recuenco*, bien mediante la concesión de contratos de opción de compra, bien mediante su enajenación, en ambos casos por adjudicación directa al Gobierno de La Rioja o la ADER (mediante los acuerdos adoptados el 11-5-2022 y el 22-6-2022), el procedimiento para la comercialización de las 15 parcelas en el que la ADER participó mediante la presentación de la oferta y el pago del 5%, al que se refiere la consulta, tenía por objeto su enajenación y no, meramente, la adquisición de un derecho de opción de compra.

Así se desprende del propio Pliego de Condiciones al que SEPES sometió la comercialización, en este caso, de aquellas 15 parcelas.

También ha de dejarse claro, por otra parte, que el procedimiento de enajenación de tales 15 parcelas se hallaba diseñado, *ab initio*, para que sólo el Gobierno de La Rioja o la ADER, como organismo autónomo adscrito al mismo, pudieran adjudicarse aquellas.

Y, precisamente por ello, nos parece evidente que la presentación de la oferta en tal procedimiento y el pago de la garantía exigida por SEPES, acarreo para la ADER, de forma irrevocable, asumir la obligación de adquirir las citadas 15 parcelas y pagar su precio, las cuales pasarían, una vez formalizada la escritura, a engrosar su patrimonio.

No compartimos, en consecuencia, la tesis que mantuvo la DGSSJJ en su informe de 09-09-2022, al respecto de la naturaleza jurídica del pago a SEPES de la garantía del 5% del precio de las parcelas objeto de enajenación, según la cual:

“Se trata de una operación jurídica en base a la cual ADER, sin ánimo de incorporar bien alguno a su patrimonio, actúa como intermediador en la adquisición de suelo industrial, procediendo a la reserva del suelo, consignando el 5%, para su inmediata puesta a la venta a las empresas e industrias que han previamente mostrado interés en la compra, de forma que dicho 5% actúa como una especie de garantía, deposito o aval, aun cuando mediante consignación en efectivo, de la efectiva disposición del suelo por ADER para su venta a las empresas. Todo ello, en cumplimiento de su objeto social...”

Esto es, la actuación planteada por el ADER, de reserva de suelo industrial al SEPES para su comercialización, constituyendo una garantía del 5% para asegurar la disponibilidad de suelo para su posterior comercialización, se encuentra dentro de sus fines sociales, concretamente dentro del área de comercialización de suelo industrial para asegurar el desarrollo industrial y la implantación de empresas”.

De hecho, no consideramos acertado calificar la participación de la ADER en aquel proceso de enajenación como “*labor de intermediación*”, pues, por tal, se entiende, en el tráfico jurídico ordinario, la que se realiza para poner de acuerdo a varias partes; y, más específicamente, en el sector inmobiliario, la que tiene por fin poner de acuerdo al propietario y al potencial adquirente, y se realiza por un tercero, cuya labor consiste precisamente en lograr el acuerdo ente ambas partes en torno a sus condiciones, propiciando así la efectiva transmisión del inmueble.

Y, teniendo en cuenta que, en el presente caso, como hemos argumentado, la participación de la ADER en el procedimiento de enajenación se hallaba dirigida y abocada, inexcusablemente, a la adquisición de las parcelas para incorporarlas a su propio patrimonio, no consideramos factible calificarla como una labor de intermediación, sin perjuicio de que el objetivo de la ADER fuere transmitir ulteriormente los inmuebles a terceros o adjudicarlos directamente a la Fundación.

Tampoco consideramos que la DGSSJJ acertara al sostener, en aquel informe de 02-09-2022, que la transferencia del 5% del precio de las parcelas a SEPES tuviera por fin el de reservar suelo industrial, con el fin de asegurarse (ADER) la disponibilidad de suelo para su posterior comercialización.

Sin perjuicio de que esta tesis choca frontalmente con la que previamente sostenía en torno al supuesto papel meramente intermediador de la ADER, consideramos que el concepto “*reserva*” resulta totalmente inapropiado en el contexto de cualquier procedimiento administrativo de enajenación mediante adjudicación directa, a cuyo través se pretende, lógicamente, la transmisión de la propiedad, y no la concesión de un derecho a adquirir u opción de compra.

3ª. La participación de la ADER en el proceso de enajenación se llevó a efecto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento administrativo a cuyo cumplimiento se hallaba obligada.

Así lo evidencian los siguientes extremos:

i) Según establece el art. 1.1 de la Ley 7/1997, de 9 de octubre, de creación de la ADER, ésta constituye una entidad pública empresarial, de las previstas y reguladas en la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que dispone de personalidad jurídica pública diferenciada, plena capacidad de obrar, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, para el cumplimiento de sus fines, en los términos de esta citada Ley 3/2003 y de la propia Ley 7/1997.

El art. 2 de tal Ley 7/1997 establece que la ADER se rige por el Derecho privado, salvo en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en la repetida Ley 3/2003, en la Ley General Presupuestaria, y en la propia Ley 7/1997.

Y, en materia de contratación, se rige por la normativa vigente en materia de contratos de las Administraciones Públicas.

ii) En cuanto al régimen patrimonial de la ADER, la repetida Ley 7/1997 establece, en su artículo 15.3, lo siguiente:

“El patrimonio de la Agencia está sometido al régimen jurídico dispuesto por la disposición adicional décima de la Ley de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La administración y conservación del patrimonio corresponderá a los órganos que se determine reglamentariamente”.

Por su parte, la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en igual sentido al respecto del régimen patrimonial de ADER, en su Disposición Adicional Décima.1, establece lo siguiente:

“1. El régimen patrimonial de la entidad pública empresarial Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja se rige por lo establecido en sus normas de creación o de organización, funcionamiento y comercialización. En lo no previsto en ellas será de aplicación lo dispuesto en esa ley”.

En estricta aplicación de tales preceptos y no existiendo norma específica que regule los negocios patrimoniales de ADER, éstos han de regirse por las previsiones de la repetida LPCAR.

iii) Teniendo en cuenta que la participación de ADER en el procedimiento de enajenación no sólo tenía por fin adquirir concretos bienes inmuebles a título oneroso, sino que, además, su mera participación entrañaría con absoluta seguridad que tales inmuebles le serían adjudicados y, por tanto, se vería irrevocablemente obligada a adquirirlos, pagando el resto de su precio, resulta incuestionable que, con carácter previo a materializar formalmente su participación en el procedimiento en los antedichos términos, debió incoarse el oportuno expediente patrimonial y darse cumplimiento, en su seno, a los requisitos y trámites que la LPCAR, exige en materia de adquisiciones de bienes inmuebles a título oneroso, en sus artículos 16 y 53.

En concreto, antes de participar en aquel procedimiento, la ADER debería haber llevado a efecto las siguientes actuaciones y trámites:

- Exceptuar mediante Resolución del Presidente de la ADER el concurso, autorizando la adquisición directa de inmuebles, (art. 53.3 LPCAR).
- Depurar la situación física y jurídica de las parcelas objeto de enajenación, (art. 16.3 LPCAR).
- Disponer de certificado de existencia de crédito, (art. 16.5 LPCAR).
- Obtener la oportuna valoración del inmueble, (art. 53.7 LPCAR).
- Someter el contrato (en este caso el Pliego de Condiciones de la enajenación) a fiscalización y control, (art. 16.5 LPCAR).
- Obtener autorización previa del gasto, por parte del Consejo de Gobierno, (art. 53.1 LPCAR).

Sin embargo, como el expediente evidencia de forma meridiana, la participación de la ADER en aquel procedimiento de enajenación, que ha de entenderse realizada de forma eficaz el día en que tuvo entrada en el registro general de SEPES la oferta firmada por su Presidente, esto es, el 30-11-2022, sin perjuicio de que el pago del 5% de garantía se hubiera realizado dos meses antes (el 16-09-2022), vino precedida, exclusivamente, de: la Memoria de oportunidad redactada por el Gerente de la ADER, de fecha 02-09-2022; el informe favorable al pago del 5% de la DGSSJJ, de fecha 02-09-2022; el informe desfavorable del departamento de Asesoría Jurídica de la ADER, de 09-09-2022; el informe desfavorable del responsable de Control Interno y Auditoría de la ADER, de 09-09-2022; y el informe de igual fecha del responsable de la Unidad Económica-Financiera, del que se desprendía la inexistencia de crédito para hacer frente al pago del precio de las parcelas objeto del procedimiento de enajenación, sin perjuicio de ser desfavorable igualmente a la presentación de la oferta.

Así las cosas, consideramos que el Presidente de la ADER participó en nombre de ésta en aquel procedimiento sin haber dado previamente cumplimiento a los más elementales trámites que la LPCAR exigía se llevaran a efecto en el preceptivo expediente.

De hecho:

- No existía Resolución alguna que autorizara la adquisición directa de los inmuebles, exceptuando el concurso.
- No se disponía de valoración del inmueble.

-No se disponía de certificado de existencia de crédito, entendiéndose por tal el preciso para cubrir el precio total de las parcelas objeto de enajenación y no, por tanto, el suficiente para atender el pago del 5% de éste.

-Y tampoco se disponía de autorización, para aprobar el gasto, del Consejo de Gobierno autorización del gasto.

Y, a la vista de todo ello, hemos de coincidir con la DGSSJJ, cuando afirma, en su informe de 15-02-2024, que tanto la oferta que suscribió el Presidente de la ADER el 02-09-2022, como la Resolución de 09-09-2022 por la que dispuso la realización de la transferencia, son nulas de pleno derecho, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47.1.e) LPACAP.

Quinto

Sobre la Resolución de 21-12-2022, por la que el Presidente de la ADER aprobó un gasto por importe de 6.953.870 euros

Abordamos el análisis de tal Resolución partiendo de la premisa de que la participación de la ADER en el procedimiento de enajenación iniciado por SEPES a fin de adjudicar directamente 15 concretas parcelas del polígono *El Recuenco* se hallaba viciado de nulidad de pleno derecho, por haberse realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido legalmente, a cuyo cumplimiento venía obligada, por los motivos aducidos en el fundamento anterior.

Y, a su vez, teniendo en cuenta que, a la fecha de dictado de aquella Resolución, es decir, el 21-12-2022-, las circunstancias no eran las mismas que las que concurrían cuando la ADER, representada por su Presidente, materializó su participación en el procedimiento de enajenación.

En efecto, el día 21-12-2022 existía Resolución del Presidente de la ADER exceptuando el concurso y autorizando la adquisición directa de las 15 parcelas (de 16-12-2022); se contaba con certificado de existencia de crédito para tal adquisición, en el sentido antes expuesto (de 19-12-2022); se disponía de informe favorable de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (de 15-12-2022), de sendas valoraciones de los inmuebles (ambas de 19-12-2022); y se contaba con acuerdo del Consejo de Gobierno autorizando la aprobación del gasto (de 21-12-2022).

Ciertamente, los departamentos de Asesoría Jurídica y de Control Interno y Auditoría de la propia ADER se habían mostrado desfavorables a proponer, siquiera, al Consejo de Gobierno, la preceptiva autorización para aprobar el gasto, en sus respectivos informes de 19-12-2022, por no constar realizada la depuración física de las parcelas y por

no hallarse justificada la necesidad de adquirir las parcelas para el cumplimiento de los fines y la gestión de los intereses que la ADER y, en consecuencia, no concurrir el requisito legitimador exigido por el art. 53.1 LPCAR.

Sin embargo, igualmente constaba informe de la DGSSJJ, de 20-12-2022, por el que su entonces titular rechazaba los argumentos de tales departamentos de la ADER y se pronunciaba en sentido favorable a la solicitud de autorización al Consejo de Gobierno para aprobar el antedicho gasto.

Nos encontramos, pues, ante una Resolución que hizo posible y legitimó el pago, por parte de la ADER, del precio de las parcelas que le habían sido adjudicadas en el procedimiento de enajenación iniciado por SEPES; y que fue dictada una vez evacuados los trámites y cumplidos los requisitos procedimentales esenciales que la LPCAR exige al efecto, sin perjuicio de que ninguno de éstos se había cumplido al tiempo en que se materializó la participación de la ADER en el procedimiento.

Al respecto de tal Resolución, en su informe de 15-02-2024, la DGSSJJ concluye que la misma constituye un acto anulable.

Considera tal Dirección General que, a la fecha de dictado de la citada Resolución se había tramitado el correspondiente expediente patrimonial en los términos exigidos en el artículo 16 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja y que, por tanto, no cabe reputarla nula de pleno derecho.

Destaca, en tal sentido, que, con carácter previo al otorgamiento de la escritura pública, obraba en el expediente: Resolución de inicio del expediente; memoria justificativa; tasación del inmueble; pliego de condiciones de la enajenación del SEPES; certificado de existencia de crédito; informe de la Consejería de Hacienda y Administración Pública; autorización previa del Consejo de Gobierno; informes de Asesoría y de Control Interno; y Resolución de aprobación del gasto y del negocio jurídico patrimonial, por el total importe, IVA incluido, de la adquisición, sin deducir la suma abonada transferida el 16-09-2022 en concepto de garantía.

Y descarta, en consecuencia, que tal Resolución fuere dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento o adoleciera de algún otro vicio de nulidad.

Analiza a continuación si aquella Resolución aprobatoria del gasto y ratificatoria de la adquisición carecía de causa, como sostenía en su informe de 26-11-2023 el Gerente de la ADER.

Y, pese a admitir que la adquisición de parcelas industriales podría encontrarse, en abstracto, dentro de los fines de ADER, considera que no encaja en tales fines una

adquisición como la que nos ocupa, realizada con el fin de transmitir las parcelas inmediatamente a la Fundación de la Ciudad del Envase y el Embalaje, salvando así la imposibilidad de adquisición directa a SEPES de las mismas por parte de tal Fundación.

Entiende, por ello, que dicha adquisición carecía de una causa válida y que constituye un supuesto típico de desviación de poder, consistente en el ejercicio por un órgano de la Administración Pública de sus potestades públicas para fines u objetivos distintos de los que sirvieron de supuesto para otorgarle esa potestad, pero amparándose en la legalidad formal del acto, lo que determinaría su anulabilidad, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 48.1 de la Le 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Y, por último, considera que el expediente no permite reputar cumplido el requisito de la depuración física de las parcelas, que el artículo 16.3 de la Ley 11/2005 de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja exige con carácter previo a la tramitación del expediente patrimonial, lo que igualmente determinaría la anulabilidad de tal Resolución, en aplicación de igual precepto de la LPCAR.

Concluye así su análisis al respecto de esta Resolución remitiéndose a la de declarar la lesividad de la actuación para su ulterior impugnación en vía contencioso-administrativa (art. 107 LPACAP).

Pues bien, este Consejo no puede compartir tal conclusión.

En primer lugar, porque el hecho de que la adquisición de aquellas parcelas tuviera por fin transmitir las, una vez incorporadas al patrimonio de la ADER, a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, y que, con ello, se pretendiera salvar la falta de legitimación de ésta para participar en el procedimiento de enajenación, mediante adjudicación directa, no supone, en nuestra opinión, que la Resolución de 21-12-2022 (o la propia participación de la ADER en el procedimiento) careciera de causa válida.

De hecho, al posibilitar la adquisición de aquellas parcelas por parte de tal Fundación pública, se estaba propiciando, a su vez, la implantación, en el Polígono *El Recuenco*, del *Centro Nacional de Tecnologías del Envase*, dedicado a la I+D+i y el escalado industrial de soluciones para la industria, cuya construcción constituía objetivo de la citada fundación, lo que sin duda fomentaría la implantación de industrias a su alrededor y favorecería el crecimiento económico de la región, dando cumplimiento, así a uno de los objetivos de la propia ADER.

Y, en segundo lugar, porque la Resolución dictada el Presidente de la ADER el 21-12-2022, no puede considerarse, en ningún caso, un acto viciado de desviación de poder, pues únicamente pueden incurrir en tal vicio los actos emanados de un órgano de la Administración en ejercicio de sus potestades administrativas.

Y tampoco es éste el caso.

Ni la ADER es una Administración pública, por más que pertenezca al sector público de la CAR, ni su Presidente constituye un órgano de la Administración.

Y, además, aquella Resolución no puede calificarse como un acto dictado en ejercicio de potestades administrativas, pues, como tal ha de entenderse al realizado por una Administración Pública, con efectos sobre los derechos e intereses de los ciudadanos o administrados, en cuanto que, con carácter ejecutivo o declarativo, los regula, completa determina, amplía o restringe de cualquier modo, lo que no acontece en el presente caso, pues dicha Resolución, aun siendo ejecutiva, no trascendió de la propia esfera patrimonial de la ADER.

En definitiva, no creemos que aquella Resolución fuera anulable por los motivos que señala la DGSSJJ, en su informe de 15-02-2024.

De hecho, a nuestro parecer tal Resolución es nula de pleno derecho, precisamente por serlo la previa participación de la ADER en el procedimiento de enajenación de la que trae causa.

En efecto, admitiendo que tal Resolución fue dictada una vez realizados los trámites y cumplidos los requisitos procedimentales esenciales que la LPCAR impone en toda adquisición onerosa de bienes inmuebles, no creemos se pueda obviar:

i) Que el vicio de nulidad de que adolecía la participación de la ADER en dicho procedimiento de enajenación no sólo no era susceptible de convalidación posterior, por no contemplar tal posibilidad nuestro ordenamiento, sino que, por imperativo legal, tal nulidad implicaba la de los actos sucesivos realizados en el procedimiento, salvo que fueran independientes de la propia participación en el procedimiento.

Así lo sanciona el art. 49.1 LPACAP, que establece:

“1. La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.

2. La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado”.

Del tenor de tal precepto se desprende que la extensión de la nulidad de un acto, o de parte del mismo se produce en virtud de la dependencia o independencia entre ellos; o de su importancia, cuando la parte viciada sea determinante del acto posterior.

O sea, cuando un acto deriva necesariamente de otro que le precedió y éste es nulo de pleno derecho, igualmente lo es, por extensión el acto posterior.

Y, en este caso, no creemos sea discutible que la Resolución de 21-12-2022, por la que se aprobó gasto para adquirir las 15 parcelas, tenía su origen y causa en la previa participación de la ADER en el procedimiento de enajenación.

Se dictó, de hecho, al objeto de que la ADER pudiera dar cumplimiento a las obligaciones asumidas, frente a SEPES, con ocasión o por efecto de haber participado en el procedimiento de enajenación.

Por tanto, tal Resolución no debería reputarse independiente de las actuaciones realizadas por el Presidente de la ADER al objeto de participar en el procedimiento, siéndole extensiva, precisamente por ello, la nulidad de pleno derecho de que adolecía tal participación en el procedimiento.

ii) Que el principio de conservación de actos que consagra el artículo 51 LPACAP tampoco permite, en este caso, sostener la eficacia de la Resolución del Presidente de la ADER de 21-12-2022.

Dicho precepto establece *“El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”*.

Y, siempre a nuestro juicio, resulta palmario que la Resolución autorizando el gasto por importe del precio e IVA de las parcelas objeto de enajenación por parte de SEPES no se hubiera dictado de no haber venido precedida de la participación de la ADER, nula de pleno derecho, en tal procedimiento de enajenación.

Visto desde otra perspectiva, si el Presidente de la ADER no hubiera prescindido absolutamente de las normas del procedimiento al participar en aquel procedimiento de enajenación, con seguridad no habría dictado tal Resolución, básicamente porque, de haberse atendido a las normas que contempla la LPCAR, la ADER no hubiera podido participar, cuando lo hizo, en el procedimiento de enajenación, pues, entonces, carecía de crédito suficiente para afrontar el pago del precio de las parcelas.

En definitiva y recapitulando, a nuestro juicio también la Resolución de 21-12-2022 es nula de pleno derecho, en este caso por extensión de la nulidad de la participación de la ADER en el procedimiento de enajenación, difiriendo, por lo tanto, en cuanto a esta cuestión se refiere, del criterio que mantiene la citada Dirección General en su informe de 15-02-2024, según el cual esta última Resolución es meramente anulable.

Sexto

Sobre un eventual procedimiento de revisión de oficio, sus límites, y sus posibles efectos sobre el contrato de compraventa formalizado el 22-12-2022

Partiendo, como premisa, de la nulidad de pleno derecho de las actuaciones analizadas en los fundamentos jurídicos anteriores, resta analizar, en primer lugar, si éstas son susceptibles de revisión de oficio y, en tal caso, qué efectos tendría una eventual declaración de nulidad sobre el contrato de compraventa que SEPES y la ADER formalizaron en escritura pública el 22-12-2022.

Pues bien, aunque suponga invertir los términos de la consulta y anticipar nuestra conclusión, desde este momento anunciamos que la declaración de nulidad de pleno derecho de las actuaciones de la ADER antes citadas, en sede administrativa y por los cauces del procedimiento de revisión de oficio, no trascendería ni produciría efecto alguno sobre el contrato de compraventa formalizado en aquella escritura, habida cuenta de que tal contrato constituye un negocio bilateral, en este caso concertado entre dos entidades públicas empresariales (ADER y SEPES), que se rige por el Derecho Privado y, precisamente, por ello, no puede declararse nulo en el seno de una revisión de oficio.

Se daría, así, la paradoja de que las concretas actuaciones realizadas por ADER, viciadas de nulidad de pleno derecho y sin cuya previa producción no se hubiera formalizado el contrato de compraventa, quedarían expulsadas de la vida jurídica en sede administrativa y, no obstante, el citado contrato, ya perfeccionado y consumado, no se vería alterado en ningún sentido.

Pasamos a desarrollar nuestra tesis al respecto, centrándonos en las siguientes cuestiones:

1. Posibilidad de revisar de oficio los actos de la ADER objeto de consulta

La revisión de oficio, prevista y regulada en el artículo 106 LPACAP, es una manifestación de la potestad de autotutela de la Administración, que le permite declarar la nulidad de pleno derecho de sus actos, cuando concurran, en éstos, vicios que así lo evidencien, sin necesidad de previa intervención a tal objeto de los Tribunales.

Ya nos hemos referido con anterioridad a la naturaleza de la ADER como organismo público de la CAR bajo la forma jurídica de Entidad Pública Empresarial (EPE), y a cómo su actuación se desenvuelve entre el derecho público y el privado.

Y también hemos explicado los motivos por los que consideramos nulas de pleno derecho las actuaciones de la ADER a que se refiere la consulta.

Partiendo de ambas premisas, no vemos ningún obstáculo para que tales actuaciones sean objeto de revisión de oficio, no porque entendamos que se realizaron en ejercicio de potestades administrativas que la ADER tuviera atribuidas y, por tanto, constituyeran actos administrativos, pues no es este el caso, sino porque su participación en el procedimiento de enajenación se hallaba sometida, imperativamente, al procedimiento administrativo previsto en la LPCAR, y, en este caso, se prescindió total y absolutamente del mismo, lo que permite a la Administración Autonómica, a la que dicha entidad pública empresarial se halla adscrita, ejercer su potestad de autotutela y control, al objeto de expulsar de la vida jurídica tales actuaciones, previas a la formalización del contrato de compraventa, por su evidente nulidad de pleno derecho.

En cuanto al órgano al que competiría tramitar y/o resolver el procedimiento de revisión de oficio, el art. 3.6 del Decreto 22/2016, de 6 de mayo, por el que se aprobaron los Estatutos de la Agencia de Desarrollo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece:

“6. Serán competentes para resolver los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos nulos, previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de La Rioja:

a) El titular de la Consejería a la que esté adscrita la Agencia, respecto de los actos dictados por el Presidente, el Vicepresidente y el Gerente.

b) El Consejo de Gobierno, respecto de los actos dictados por el Consejo de Administración”.

Por su parte, el Decreto 55/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja reconoce como función de la Secretaría General Técnica (art. 5.1-e)):

“La tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial y procedimientos de revisión relativos a las disposiciones y actos de la Consejería y de los organismos públicos a ella adscritos, cuya resolución compete al titular de la Consejería o que éste deba elevar como propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno”.

En aplicación de tales preceptos, el órgano competente para resolver tal eventual procedimiento de revisión sería, en principio, la Consejería a la que se encuentra adscrita

la propia ADER, precisamente por tratarse de actuaciones del Presidente de ésta, si bien en este caso, habida cuenta de que el Consejo de Administración de la ADER acordó, en su reunión de 20-12-2022, solicitar autorización para aprobar gasto al Consejo de Gobierno de la CAR, refrendando con ello la previa decisión de tal Presidente de participar en el procedimiento de enajenación y propiciar el pago del precio de las parcelas aprobando el gasto, entendemos que la competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio competiría al Consejo de Gobierno.

2. Límites de un eventual procedimiento de revisión de oficio

Como hemos señalado en diversas ocasiones a lo largo del presente dictamen, la ADER es una entidad pública empresarial que, al igual que SEPES, se rige por el Derecho Privado, sin perjuicio de venir sometida al Derecho Público, tanto en la formación de la voluntad de sus órganos como en el ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas y en otras concretas materias, según establece la propia Ley 7/1997 por la que fue creada.

Y, en cuanto a su régimen patrimonial, se rige por las previsiones de la LPCAR.

Pues bien, tal cuerpo legal autonómico, establece en su artículo 15, rubricado “*Régimen jurídico de los negocios jurídicos patrimoniales*”, lo siguiente:

“1. Con carácter general, la competencia para acordar contratos, convenios y demás negocios jurídicos de adquisición o disposición de bienes y derechos, que pertenezcan o vayan a integrarse en el Patrimonio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja corresponderá al Consejero competente en materia de Hacienda, si tuvieran por objeto bienes inmuebles, títulos valores o derechos de propiedad industrial o a los titulares de las Consejerías interesadas si tuvieran como objeto bienes muebles o el resto de derechos de propiedad incorporal sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en esta Ley.

2. La competencia para celebrar los negocios a los que se refiere el apartado anterior en el caso de los Organismos Públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la presente Ley, corresponderá a sus Presidentes salvo que sus normas de organización lo atribuyan a otro órgano.

3. Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre los bienes y derechos patrimoniales están sujetos al principio de libertad de pactos, pudiendo la Comunidad Autónoma de La Rioja concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

4. Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre los bienes y derechos patrimoniales se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa básica y de aplicación general del Estado, por la presente Ley y por sus disposiciones desarrollo, y en lo no previsto en estas normas por la legislación de contratos de las administraciones públicas. Sus efectos y extinción se regirán por las normas de Derecho privado civil o mercantil.

5. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con su preparación y adjudicación y, en consecuencia, podrán ser impugnados de conformidad con lo previsto en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa”.

En estricta aplicación de tal precepto, todos aquellos negocios patrimoniales en los que la ADER sea parte, se rigen por la LPCAR y la legislación básica estatal, en cuanto a su preparación y adjudicación, y por el Derecho Privado civil o mercantil en cuanto a sus efectos y extinción.

Y, hallándonos en este caso ante un negocio patrimonial consistente en la adquisición mediante compraventa de 15 concretas parcelas, que SEPES había adjudicado directamente a la ADER en el procedimiento de enajenación que aquella inició para su comercialización, una eventual revisión de oficio habrá de constreñirse a las actuaciones preparatorias del contrato realizadas por la ADER, pues sólo en cuanto a éstas se refiere le era exigible cumplir la normativa básica y de aplicación general del Estado y la propia LPCAR y, por tanto, sólo tales actuaciones pueden hallarse viciadas de nulidad de pleno derecho, de concurrir alguno de los supuestos previstos en el art. 47 LPACAP.

Por igual motivo, sólo tales actuaciones preparatorias serían, en su caso, susceptibles de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso- Administrativo, en caso de adolecer éstas de anulabilidad, lo que, como hemos argumentado anteriormente, no creemos sea el caso.

El contrato de compraventa, por lo tanto, no sería en este caso susceptible de revisión de oficio, al no constituir un acto administrativo sino un negocio bilateral, cuyos efectos y posible extinción se rigen por el Derecho Privado, cuya tutela, interpretación y aplicación no incumbe a la Administración sino a los Tribunales del orden civil.

Y tampoco es susceptible de revisión, por parte de la CAR, el acto de adjudicación directa de las parcelas a la ADER en el procedimiento de enajenación, al haber sido ésta realizada por SEPES, entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, sobre la que la Administración Autonómica no ostenta competencia alguna.

3. Efectos de una eventual declaración de nulidad de las actuaciones previas a la formalización del contrato de compraventa sobre el propio contrato

Como hemos anticipado al inicio de este fundamento jurídico y argumentado en el punto anterior, una eventual declaración de nulidad de las actuaciones analizadas en los fundamentos jurídicos cuarto y quinto no trascendería ni surtiría efecto alguno sobre el contrato de compraventa, cuya validez permanecería incólume, no siendo susceptible, precisamente por tratarse de un contrato sometido al Derecho Privado, de revisión alguna por los órganos de la Administración.

De hecho, no creemos exista fórmula alguna por la que la Administración Autonómica pueda, unilateralmente, dejar sin efecto tal contrato.

Cabría, por supuesto, intentar dejarlo sin efecto por mutuo acuerdo de las partes contratantes, con recíproca restitución de las respectivas prestaciones.

Y también cabría, como mera hipótesis, ejercitar acciones frente a SEPES ante la Jurisdicción Civil, en pretensión de obtener un pronunciamiento declarativo de la nulidad de pleno derecho de tal contrato o de la concurrencia de causas de anulabilidad, en ambos casos con recíproca restitución de las prestaciones.

La consulta no se extiende a esta última posibilidad, por lo que este Consejo no considera haya de analizar en profundidad la cuestión, sin perjuicio de hacer constar que no creemos que tal eventual procedimiento civil finalizara con un pronunciamiento estimatorio, en favor de la ADER.

CONCLUSIONES

Primera

La proposición económica suscrita por el Presidente de la ADER el 02-09-2022 y la Resolución dictada por éste el 09-09-2022, objeto de análisis en el Fundamento Jurídico Cuarto del presente dictamen, son actos jurídicos realizados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto y, por tanto, nulos de pleno derecho.

Segunda

La Resolución aprobatoria de gasto, dictada por el Presidente de la ADER el 21-12-2022, objeto de análisis en el Fundamento Jurídico Quinto, es igualmente un acto jurídico nulo de pleno de derecho, por los motivos señalados en éste.

Tercera

Una eventual declaración de nulidad de pleno derecho de los antedichos actos, previa tramitación del procedimiento de revisión de oficio, no surtiría efecto alguno sobre el contrato de compraventa formalizado por la ADER y SEPES mediante escritura pública otorgada el 22-12-2022, cuya validez subsistiría incólume.

Cuarta

Tal contrato de compraventa únicamente podría quedar sin efecto por mutuo acuerdo de las partes y/o pronunciamiento firme de los Tribunales de la Jurisdicción Civil.

Final

Este Consejo coincide parcialmente con la valoración que realiza la Dirección General de Servicios Jurídicos en su informe de 15-2-2024 y, en todo caso, considera que una eventual declaración de nulidad de las actuaciones objeto de examen, previa tramitación del oportuno procedimiento de revisión de oficio, no surtiría efecto alguno sobre el contrato de compraventa formalizado mediante escritura otorgada por la ADER y SEPES el 22-12-2022.

Este es Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO