



# AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA RIOJA (ADER)

**Informe sobre revisión de cumplimiento normativo en  
relación a la adquisición de determinadas parcelas por la  
Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja a SEPES.**

Este Informe consta de 51 páginas



## ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	1
2	ANTECEDENTES DE HECHO	2
3	OBJETIVO DEL INFORME Y DOCUMENTACIÓN ANALIZADA	19
4	ANÁLISIS DEL ABONO DEL 5% DEL PRECIO EN CONCEPTO DE RESERVA DE DETERMINADAS PARCELAS DEL POLÍGONO INDUSTRIAL “EL RECUENCO” (ASUNTO ABC NÚM. 00860-2022/098724).	23
4.1	Pruebas realizadas	23
4.2	Resultado del análisis	23
5	ANÁLISIS DE LAS NORMAS DE COMERCIALIZACIÓN DE LOS POLÍGONOS “EL RECUENCO” Y “LA SENDA” Y LA ADJUDICACIÓN DIRECTA A LA FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE DE LAS PARCELAS SOBRE LAS QUE SE HABÍA HECHO LA RESERVA DEL 5%.	31
5.1	Pruebas realizadas	31
5.2	Resultado del análisis	31
6	ANÁLISIS DE LA ADQUISICIÓN POR ADER DE LAS PARCELAS DEL POLÍGONO EL RECUENCO PARA SU REVENTA A LA FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE (asunto abc núm. 00885-2022/000477).	43
6.1	Pruebas realizadas	43
6.2	Resultado del análisis	43
7.	CONCLUSIONES	49

**Propósito de este documento**

Este documento constituye el resultado de la revisión de cumplimiento normativo realizado sobre varias operaciones llevadas a cabo por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER) en relación con la adquisición de determinadas parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco”, en Calahorra (La Rioja).

**Restricciones a la distribución**

Este Documento está sujeto a las restricciones a la distribución contempladas en nuestra oferta. No admitimos responsabilidad alguna frente a terceros en relación con este Documento o por los comentarios expresados en el mismo.

**Limitaciones inherentes al trabajo realizado**

Los asuntos comunicados en este Documento se basan exclusivamente en el conocimiento obtenido como resultado de nuestra actuación en base a la información suministrada. No hemos verificado la exactitud o integridad de información alguna adicional a aquella relacionada con la facilitada y con el alcance requerido para la misma. El análisis realizado no engloba actuaciones de carácter material (comprobaciones *in situ*, cotejo de la documentación proporcionada con documentación original). Las conclusiones contenidas en el presente informe se limitan a la documentación proporcionada por ADER.



## 1 INTRODUCCIÓN

La Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (“**ADER**” en adelante) es una entidad pública empresarial, integrante del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de conformidad con lo dispuesto en su Ley de creación (Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia Económica de Desarrollo Económico de La Rioja), en la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y en el artículo 25 de la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2004, que vino a modificar diversos artículos de la Ley de creación de ADER.

ADER, que se vincula a la Administración General del Gobierno de la Rioja mediante su adscripción y dependencia de la Consejería que tenga adscrita las competencias en materia de promoción del desarrollo económico, tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

- a) Favorecer el crecimiento económico de la región.
- b) Favorecer el incremento y la consolidación del empleo.
- c) Corregir los desequilibrios económicos intraterritoriales.

En el año 2016 se dictó el 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 y que tiene por objeto aprobar un nuevo Reglamento de la Ley de creación de ADER.

ADER se rige, conforme al Decreto 22/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueban sus Estatutos:

- a) Por la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante, la Ley de creación de ADER), la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja, las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y demás leyes que resulten de aplicación.
- b) Por el Reglamento aprobado mediante este Decreto y demás normas de desarrollo que se dicten.
- c) Por el Derecho privado, salvo en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tenga encomendadas y en los aspectos específicamente regulados en la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la legislación presupuestaria, en la normativa reguladora del régimen jurídico y procedimiento administrativo y demás de aplicación.

## 2 ANTECEDENTES DE HECHO

Se procede a continuación a listar los principales antecedentes de hecho, ordenados cronológicamente y atendiendo a la documentación suministrada:

I. 16 de febrero de 2022:

Se firmó el **“Protocolo de colaboración entre el Ministerio de Transporte, 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 de embalajes, y de economía circular en Calahorra y Alfaro, en el marco del reto demográfico”**.

El objetivo de este protocolo era establecer un marco de colaboración y cooperación dirigido al desarrollo de suelo industrial, para la implementación de diversas actividades industriales.

A tal efecto, los polígonos de “El Recuenco” y “La Senda” se consideraron como áreas de interés prioritario y, para su impulso, se plantearon actuaciones que podían incluir la adquisición del suelo.

En este sentido, se mencionaba en el propio Protocolo que la Entidad Pública Empresarial de Suelo (**“SE PES”**, en adelante), disponía de suelo en ambos polígonos.

SE PES es una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Asimismo, se indicaba en el Protocolo que en ambos polígonos se estaban ejecutando las últimas obras necesarias para terminar la urbanización y posibilitar la instalación de actividades y empresas.

Dentro de las cláusulas del Protocolo, se indicaba lo siguiente:

**“Segunda. Colaboración del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.**

*El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a través de la entidad pública empresarial SE PES impulsará la finalización del desarrollo del suelo y urbanización de ambos polígonos para facilitar al Gobierno de La Rioja la implantación de distintas actividades industriales (...).*

*Los términos concretos de la colaboración se reflejarán en un real decreto que la regule o mediante un convenio o figura jurídica que se determine.*

*(...).*

**Tercera.- Colaboración del Gobierno de La Rioja.**

*El Gobierno de La Rioja, por su parte se responsabilizará del diseño y la gestión del programa en los plazos que se determinarán. Adicionalmente, y en su caso, podría adquirir suelo con objeto de tutelar el proceso con la inmediatez y solvencia que el reto exige y garantizar que la implantación fuera en condiciones similares al entorno.*

*(...).”*

II. 11 de mayo de 2022:

El Consejo de Administración de SEPES acuerda, en sesión celebrada el 11 de mayo de 2022, aprobar los precios de venta de las parcelas incluidas en la actuación “El Recuenco”, en Calahorra.

Se autorizó igualmente que los contratos de opción de compra se adjudicaran directamente a favor del Gobierno de la Rioja o de ADER, estableciendo una fianza para solicitar la adjudicación del 5% del precio de venta fijado.

III. Agosto de 2022:

Como continuación de este Protocolo, SEPES aprueba en agosto de 2022 un **Pliego de condiciones para la enajenación, mediante adjudicación directa, de las parcelas de la actuación “El Recuenco”**, en Calahorra (La Rioja):

- a. El objeto del Pliego es la enajenación del inmueble, formado por varias parcelas.
- b. Sistema de enajenación: Adjudicación directa.
- c. Precio: El precio de cada parcela estaba fijado en el propio Pliego.
- d. Garantía: Para tomar parte en el procedimiento, se debía prestar una garantía, correspondiente al 5% del precio. La garantía quedaba afectada al cumplimiento de las obligaciones del adjudicatario, siendo deducida del precio de compraventa en el momento de la formalización de la escritura pública.
- e. La escritura pública de compraventa se otorgaría 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. En cualquier caso, los Pliegos incluían la posibilidad, como así fue, de que a petición de la parte compradora (ADER), se anticipase la formalización de la escritura de la compraventa a un momento anterior a la recepción de las obras.
- f. Obligaciones del adjudicatario:
  - i. Abonar el precio de adjudicación en el momento de la formalización de la escritura pública de compraventa.
  - ii. Provisionar los gastos, honorarios e impuestos en la Notaría designada por SEPES o en la gestoría que designase la Notaría.
  - iii. Si el adjudicatario no acudía al acto de formalización de la escritura o no pagaba el precio, SEPES podía incautar la garantía, en concepto de penalización e indemnización por daños y perjuicios.
- g. Naturaleza jurídica del contrato: El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan sobre este contrato entre las partes. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con su preparación y adjudicación y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con su normativa reguladora.

IV. 31 de agosto de 2022:

En el marco de la operación que nos ocupa, el 31 de agosto de 2022 se emite **Memoria para la adquisición de parcelas del Polígono Industrial de “El Recuenco” en Calahorra (La Rioja).**

En esta Memoria se manifiesta que, aunque ADER cuenta en su patrimonio con parcelas industriales disponibles en el Polígono de La Maja, en Arnedo, el corredor Calahorra-Alfaro se considera estratégico, debido a una serie de motivos.

Entre estos motivos se indica expresamente el siguiente:

*“Que además la ciudad de Calahorra, en el polígono industrial de El Recuenco, acogerá La **Ciudad del Envase y el Embalaje**, proyecto tractor del Gobierno de La Rioja y muy ligado a la actividad agroalimentaria. El proyecto ya en marcha, busca posicionar al sector industrial de fabricación de envases y embalajes de La Rioja como **referente nacional y europeo, a través de la sostenibilidad, la digitalización y la innovación.**”*

De conformidad con lo manifestado, *“El inicio de las obras de construcción del proyecto Ciudad del Envase y el Embalaje, sería inmediato, e incluso se ha comunicado ya públicamente la apertura de un concurso para su diseño y construcción (...).”*

La Memoria tiene fecha de firma 2 de septiembre de 2022.

V. 2 de septiembre de 2022:

Se emite **Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos sobre el régimen aplicable a la prestación de garantía para comercialización de suelo industrial por parte de ADER.**

El objeto del Informe es el siguiente: *“Si, 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 concreto de consignación del 5% exija la tramitación de expediente de 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.”*

Al respecto, el Sr. Gerente de ADER, fijaba su postura en la propia solicitud de informe, en los siguientes términos:

*“POSICIÓN EN PETICIÓN DE INFORME: considero que, en consonancia al Protocolo firmado con el Ministerio de Transportes, a la necesidad de dinamizar ambos polígonos industriales de El Recuenco y La Senda, a la habilitación legal para realizar toda clase de actividades económicas y financieras, y celebrar todo tipo de contratos, y a que el fin último de la adquisición de las parcelas por parte de ADER, es únicamente la intermediación, adjudicación y venta rápida de las mismas, no debería exigirse en el momento de prestación del 5% de garantía, todos los términos y condiciones recogidas en la normativa regulatoria del patrimonio de la Comunidad de La Rioja, al no tratarse de una actividad de adquisición de patrimonio por la ADER sino de una intermediación.”*

La Dirección General de los Servicios Jurídicos consideró lo siguiente:

- Que la actuación planteada por 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.
- Que, respecto al régimen patrimonial aplicable, se entiende que: *“no nos encontramos ante una operación de carácter patrimonial a la que sería de aplicación la Ley 11/2005, de Patrimonio, sino que, en base a la excepción que la propia norma contempla en su disposición adicional décima (...) nos encontramos ante una pura y simple labor de comercialización de suelo patrimonial, la cual, aun cuando tiene que sustanciarse a través de los instrumentos propios de las compraventas de inmuebles, sin embargo no tiene el carácter propiamente patrimonial, sino que entra de lleno en la labor de comercialización, descrita en el artículo 5 de la Ley 7/1997, de creación de la Agencia, para la cual la misma, dentro de sus normas de comercialización y control, tiene la más amplia libertad, siempre que cuente con los oportunos capítulos presupuestarios, en este caso la cuantía pecuniaria suficiente para hacer frente al 5% de depósito que debe consignar para para hacer frente a la reserva de suelo objeto de comercialización y nueva venta.”*
- Que 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. Esto es, que el bien no se adquiere para que forme parte del patrimonio de ADER, sino para su inmediata comercialización.
- Que, por lo expuesto, la operación se incluiría en la excepción prevista en la Disposición Adicional 10ª de la Ley 11/2005, de Patrimonio, por lo que no tendría que sujetarse a los principios patrimoniales de la Administración.
- Que, por tanto, el único requisito para proceder al abono de la reserva del 5% es contar con la habilitación presupuestaria suficiente.

VI. 2 de septiembre de 2022:

El mismo 2 de septiembre se presenta **oferta económica para la adquisición de una serie de parcelas en el Polígono Industrial “El Recuenco”**, por importe de 5.747.000 euros (impuestos indirectos excluidos). El modelo de proposición económica se encuentra firmado por el Presidente de ADER.

El precio medio comprometido es de 61,16 euros por metro cuadrado.

VII. 9 de septiembre de 2022:

Se emite **Informe de Control Interno**<sup>1</sup> sobre la prestación de garantía en favor de SEPES para adquisición de parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco”.

En este informe se contienen las siguientes manifestaciones:

*“En el presente caso, la Agencia compra a Sepes unas parcelas, independientemente que el destino final sea la venta posterior, pero la operación jurídica a formalizar es la adquisición de las parcelas, no se trata de una comercialización en el sentido de intermediar en la venta de las mismas sino de una compraventa con la intención de una posterior venta. Lo que es indiscutible, es que quien transmitirá la propiedad de las parcelas tras la posterior venta, será la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, y que por tanto será la propietaria independientemente de que luego venda o no.”*

Junto con ello, pone de manifiesto que, respecto a las parcelas, existen obras pendientes de finalización y que, en principio, la escritura de compraventa de las parcelas no se otorgará hasta que se proceda a la recepción de las obras.

Se considera, por lo expuesto, que hasta el momento del otorgamiento de la escritura pública no se llevaría a cabo la transmisión de la propiedad y, por tanto, no se podría proceder a la venta de las parcelas.

En conclusión, se trata de una adquisición de bienes inmuebles y, conforme a la normativa patrimonial, antes de abonar el 5% en concepto de garantía debería formarse y tramitarse un expediente patrimonial.

VIII. 9 de septiembre de 2022:

Se emite **Informe del responsable de la Unidad de Gestión Económico-Financiera de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja**, por el que se informa:

- Que el crédito en el momento de emisión del informe era de 1.971.535,73 € insuficiente para ofertar la adquisición por importe de 5.747.000 €.
- Que la oferta de adquisición no había sido aprobada por el Consejo de Administración ni por el Consejo de Gobierno, por lo que no es posible hacer el documento A y contabilizarlo.
- Que 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.
- Que ADER no conoce el estado de las parcelas y, al no tener tasación, tampoco se sabe si el precio fijado por SEPES se adecua a mercado.

IX. 9 de septiembre de 2022:

En la misma fecha se emite **Resolución por la que se acuerda realizar una transferencia a la entidad pública empresarial SEPES, en concepto de**

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo establecido en el Artículo 32.1 de sus Estatutos, la Agencia dispondrá de un control interno previo respecto de los actos de contenido económico.

**garantía para la adquisición de parcelas ubicadas en la actuación industrial “El Recuenco”, en el municipio de Calahorra.**

Mediante esta Resolución el Presidente de ADER hace suyas las consideraciones vertidas en el Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 2 de septiembre de 2022 y ordena que se proceda a realizar una transferencia por importe de 287.350 euros en concepto del 5% de garantía para participar en la enajenación, mediante adjudicación directa de las parcelas de la actuación “El Recuenco” en Calahorra.

X. 15 de septiembre de 2022:

Se procede a ordenar la **transferencia de 287.350 € a favor de SEPES en concepto de 5% de garantía** para participar en la enajenación de las parcelas del polígono “El Recuenco”.

XI. 27 de septiembre de 2022:

Se emite por parte del Gerente de ADER la **Memoria relativa a las normas que regirán la comercialización de las parcelas industriales ubicadas en el Polígono Industrial de “El Recuenco” y el Polígono Industrial “La Senda”, ubicados en Calahorra y Alfaro, La Rioja.**

Según esta Memoria resultaba necesario aprobar las normas de comercialización *“a través de las cuales se va a ofertar el suelo industrial, en régimen de libre concurrencia, a todas las empresas, riojanas o de cualquier otra procedencia, que desean radicarse en los polígonos industriales objeto de actuación. Dichas normas deberán garantizar tanto la eficacia del proceso, como la neutralidad del mismo y, en última instancia, la libre concurrencia.”*

En las normas de comercialización se indica expresamente que las parcelas eran, en ese momento, titularidad de SEPES, pero que las mismas habían sido ofertadas a ADER en virtud del protocolo de colaboración.

El precio de adquisición se fijaba en 35 €/m<sup>2</sup> y se establecían varios criterios de adjudicación para seleccionar a los beneficiarios de entre todas las solicitudes recibidas.

XII. 28 de septiembre de 2022:

Se emite por parte del Gerente de ADER la **Memoria para la adquisición de parcelas del Polígono Industrial de “El Recuenco” en Calahorra, por la que se establecen las condiciones para la adquisición de varias parcelas por parte de la entidad Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje (la Fundación, en adelante).**

Puesto que la Fundación pertenece al sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se dan las condiciones para que ADER pueda optar por la enajenación directa, ex. Art. 205 de la Ley de Patrimonio autonómica.

Se fija el precio de adjudicación en 35 €/m<sup>2</sup>.

El resto de condiciones son prácticamente idénticas a las contenidas en el Pliego de Condiciones aprobado por SEPES en agosto de 2022.

XIII. 30 de septiembre de 2022:

Se emite **Informe Jurídico sobre Propuestas de aprobación por el Consejo de Administración de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja de los siguientes pliegos y normas:**

- **Pliego de condiciones para la enajenación directa de determinadas parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco” de Calahorra a favor de la FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE.**
- **Normas de comercialización de parcelas del Polígono Industrial “El Recuenco”, en Calahorra.**
- (...).

Con carácter previo a informar sobre los documentos mencionados, el Jefe de Asesoría Jurídica de ADER incluye un análisis jurídico previo de dos actuaciones concretas:

- a) La oferta de adquisición incondicionada formulada por ADER ante SEPES de determinadas parcelas ubicadas en el polígono industrial “El Recuenco”, de Calahorra; y
- b) El depósito de una garantía a favor de SEPES del 5% del precio de venta de dichas parcelas.

Se consideran nulos de pleno derecho los actos administrativos de oferta de adquisición incondicionada de las parcelas y la resolución que autorizaba el depósito de 287.350,00 € en concepto de garantía.

En consecuencia, habiéndose considerado nulos de pleno derecho estos dos actos, se concluye que la aprobación del Pliego de condiciones para la enajenación directa de determinadas parcelas a favor de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, que trae causa de los actos anteriores, sería también un acto nulo de pleno derecho.

No se entra a realizar análisis jurídico alguno del contenido del pliego, aunque si que enumera una serie de consideraciones:

- Sobre el hecho de que, si la propietaria definitiva de las parcelas iba a ser la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, no queda adecuadamente justificado en el expediente la intermediación de ADER y la duplicidad de expedientes y gastos tales como Notaría, Registro, etc.
- Sobre que el precio medio comprometido por ADER ante SEPES es de 61,16 euros el metro cuadrado y, si embargo, el precio de venta a la Fundación es de 35 €/m<sup>2</sup>. Esto supone una pérdida y perjuicio económico para ADER de 2.458.155,00 €.

Respecto a las normas de comercialización de las parcelas a terceros:

- Se trata de unas normas para comercializar, es decir, para vender unas parcelas que no son propiedad de ADER, ni tiene título jurídico alguno para operar con ellas, y menos para obligarse con un tercero.

- No se puede concretar si el precio fijado para los terceros (35 €/m<sup>2</sup>) se ajusta a mercado o si es adecuado habida cuenta las condiciones de la parcela.

Se considera igualmente que estas normas constituirían actos nulos de pleno derecho.

XIV. 30 de septiembre de 2022:

Se convoca al Consejo de Administración de ADER en fecha 30 de septiembre de 2022. Entre los puntos del Orden del Día estaba el siguiente:

**“III. POLÍGONO INDUSTRIAL EL RECUENCO**

*3. Aprobación de las Normas de Comercialización que regirán la venta de parcelas industriales ubicadas en el Polígono Industrial El Recuenco, en Calahorra, por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.*

**IV. POLÍGONO INDUSTRIAL EL RECUENCO**

*4. Aprobación del Pliego mediante adjudicación 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 Y X2.5, ubicadas en el Polígono Industrial El Recuenco, en Calahorra, a la FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EMBALAJE.”*

Según la información suministrada, este Consejo de Administración no llegó a celebrarse y, por tanto, los pliegos de condiciones y las normas de comercialización no fueron aprobadas.

XV. 23 de noviembre de 2022:

**Solicitud de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje**, mediante la que se insta a ADER a que realice los trámites oportunos para asignar a la Fundación las parcelas necesarias para construir el Centro Nacional de Tecnologías del Envase (CNTE).

XVI. 15 de diciembre de 2022:

Se emite **Informe del Consejero de Hacienda y Administración Pública** en el que se indica que, habiendo recibido la documentación relativa a la compra de varias parcelas en el Polígono Industrial “El Recuenco”, procede a evacuar el correspondiente informe conforme a la Ley 11/2005:

- Menciona que en el expediente consta Memoria emitida por el Gerente de ADER en la que se indica que los inmuebles se encuentran depurados física y jurídicamente y la documentación soporte.
- Se adjunta tasación de las parcelas.
- Se adjunta escrito de SEPES manifestando su disposición a la venta a favor de ADER.
- Queda justificado el procedimiento de adquisición directa por la naturaleza jurídica del propietario de las parcelas (SEPES).

No se plantea objeción a la operación por parte de la Consejería de Hacienda, con las siguientes salvaguardas:

- El obligado cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 11/2005 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la misma, a salvo de sus normas de creación, organización, funcionamiento y comercialización.
- La competencia para celebrar el negocio jurídico de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 y 15 corresponde a los Presidentes de los Organismos Públicos, salvo que sus normas de organización lo atribuyan a otro órgano.

XVII. 16 de diciembre de 2022:

Se dicta **Resolución del Presidente de ADER declarando la exceptuación del concurso y autorizando la adquisición directa de las parcelas a SEPES.**

En los antecedentes de hecho se indica que se va a proceder a la compra, para su posterior transmisión, de una serie de parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco” de Calahorra. Asimismo, manifiesta que consta la titularidad catastral y registral y que se ha procedido a la depuración física y jurídica de las mismas.

Según se indica en el antecedente tercero, *“El objeto de dicha adquisición es atender la solicitud de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje de fecha 23-11-22, por el que demanda los terrenos necesarios para la construcción del Centro Nacional de Tecnologías del Envase.”*

Respecto al papel de ADER, se menciona expresamente que la actuación deberá efectuarse a través de la Agencia, que lleva a cabo acciones de mediación en la compraventa de suelo industrial, lo que entraría dentro de su ámbito competencial.

Sobre la aplicación del régimen patrimonial, justifica el recurso a la adquisición directa del bien en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Ley de Patrimonio de La Rioja: *“Cuando el propietario del bien sea otra administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.”*

Se indica que la competencia para efectuar la declaración de dicha excepción y adquisición de la autorización directa corresponde al Presidente de ADER (Art. 12 y 15 del mismo texto legal).

Por último, se menciona el cumplimiento del trámite de Informe previo emitido por la Consejería de Hacienda y Administración Pública, sin oposición a la adquisición directa.

Por lo expuesto, se declaraba la exceptuación del concurso y se autorizaba la adquisición directa por ADER de 93.967 m<sup>2</sup> de parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco”, por un importe de 6.953.870 € (5.747.000 €, más 1.206.870 € en concepto de IVA).

A esta Resolución se adjuntaban los siguientes anexos:

- Anexo I: Fichas gráficas de cada parcela, emitidas por SEPES.
- Anexo II: Fichas comercialización, elaboradas por SEPES.
- Anexo III: Solicitud de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje de 23 de noviembre de 2022.

- Anexo IV: Pliego de condiciones SEPES.
- Anexo V: Resolución, de fecha 9 de septiembre de 2022 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 industrial “El Recuenco”, en el municipio de Calahorra.
- Anexo VI: Justificación de la transferencia en concepto de garantía.

Constan igualmente en el expediente las certificaciones catastrales, descriptiva y gráfica, de cada parcela, así como las notas simples registrales.

XVIII. 19 de diciembre de 2022:

El **Informe de tasación de las parcelas sitas en el Polígono Industrial “El Recuenco” de Calahorra** fue suscrito por el Arquitecto D. Jesús Ramos Martínez en fecha 19 de diciembre de 2022.

Esta tasación se emite a solicitud de ADER, indicándose expresamente que la fecha de referencia para la tasación era el mismo 19 de diciembre de 2022 y que las obras de urbanización del sector estaban prácticamente ejecutadas, a falta de realizar el nudo de enlace previsto sobre la carretera N-232 y otras obras de conservación y mantenimiento.

Se consideró que el valor de tasación de las parcelas era de 5.747.000 €, lo que coincidía exactamente con el precio de venta aprobado por SEPES en mayo de 2022.

XIX. 19 de diciembre de 2022:

En la misma fecha se emite **Informe de valoración de varias parcelas propiedad de SEPES en el Polígono Industrial “El Recuenco”, de Calahorra (La Rioja) para su adquisición por parte de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER)**. Este informe se emite por el Servicio de Régimen Jurídico y Protección del Patrimonio de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Se indicaba expresamente que el objeto de la adquisición de las parcelas era atender la solicitud de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, por la que demanda los terrenos a ADER para la construcción del CNTE.

Las obras de urbanización se encontraban pendientes de finalización y serían satisfechas por SEPES.

Según se expone expresamente, la valoración de las parcelas está establecida en el Pliego de condiciones para la enajenación directa de las Parcelas de la actuación “El Recuenco”, en Calahorra (La Rioja). El valor total de adquisición es de 5.747.000 €, lo que implica un precio medio de 61,16 €/m<sup>2</sup>.

La técnico que suscribe realiza un estudio de mercado según el método de comparación y concluye que, conforme al estudio realizado, el precio de las parcelas está dentro de los parámetros que ofrece el mercado, considerándolo adecuado.

XX. 19 de diciembre de 2022:

Se emite por el SEPES **Informe sobre Estado de los trabajos relativos a las infraestructuras e instalaciones generales del polígono de “El Recuenco” en Calahorra**, al cual pertenecen las parcelas objeto de adquisición.

Este documento incluye:

1. Informe de la Dirección de Producción de SEPES.
2. Tabla con información relativa a los trabajos a ejecutar por SEPES, de la Plataforma de Contratación del Sector Público.
3. Difusión en medios de comunicación de los trabajos.

XXI. 19 de diciembre de 2022:

También en la misma fecha se suscribe **Informe Jurídico sobre Propuesta a Consejo de Gobierno para la autorización del gasto por importe de 6.666.520,00 €, correspondientes a la adquisición por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja de parcelas en el Polígono Industrial “El Recuenco”, en Calahorra.**

En el apartado de Aclaraciones Previas, se indica lo siguiente:

*“2. El expediente que se informa tiene por objeto la adquisición por parte de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (en adelante ADER) de 15 parcelas propiedad de SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo (en adelante SEPES) ubicadas en el polígono industrial “El Recuenco” de Calahorra (La Rioja), para revenderlas a la FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE a fin de que esta Fundación construya en ellas el Centro Nacional de Tecnologías del Envase.”*

Tal y como se indica en el informe jurídico, el expediente que se informa (asunto abc núm. 00885-2022/000477) es continuación de otro (asunto abc núm. 00860-2022/098724), que concluyó con la proposición económica que realizó el Presidente de ADER el 2 de septiembre de 2022. Las parcelas que integran ambos expedientes son las mismas.

La firma de aquella oferta económica fue seguida de una Resolución del Presidente de ADER ordenando el pago del 5% del valor de la oferta económica en concepto de garantía.

Como se ha expuesto *ut supra*, ambos actos administrativos fueron considerados nulos de pleno derecho por Informe Jurídico de fecha 30 de septiembre de 2022.

Se recuerda que los actos nulos de pleno derecho no pueden ser objeto de convalidación (Artículo 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Respecto a esta concreta solicitud de Informe, se realizan las siguientes consideraciones:

- El artículo 53.1 de la Ley de Patrimonio de La Rioja exige, como presupuesto legitimador de la adquisición de inmuebles, que tal adquisición sea necesaria *“para el cumplimiento de sus fines y la gestión de sus intereses”*, en este caso, de ADER.

Dicho lo cual, en el expediente se indica expresamente que ADER adquiere las parcelas para proceder posteriormente a su venta a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje.

En palabras del Jefe de Asesoría Jurídica: *“no se entiende, desde el punto de vista jurídico, que, si las parcelas se van a destinar finalmente a la FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE, no sea esta fundación pública la que adquiera directamente dichas parcelas a SEPES*

*La intermediación de la ADER carece absolutamente de sentido.”*

- Se considera que la intermediación de ADER duplica innecesariamente el procedimiento administrativo, además de los costes asociados a la operación.
- Se considera que la propuesta de acuerdo de autorización del gasto no se ajusta a Derecho por cuanto:
  - No se justifica la necesidad de adquisición para el cumplimiento de los fines y la gestión de los intereses que ADER tienen encomendados, por lo que no se acredita este requisito legitimador de la operación patrimonial.
  - Supondría un incremento injustificado, gratuito y arbitrario del coste de la operación.
- Considera asimismo que no se da por cumplida la exigencia legal de la depuración física de las parcelas, puesto que no se conoce el estado actual ni tampoco las infraestructuras e instalaciones que van a dar servicio a las mismas.
- Se deja constancia igualmente de que, si la escritura de compraventa de las parcelas se formaliza antes de la recepción de las obras, SEPES quedará exonerada de cualquier responsabilidad por el resultado de las mismas, asumiéndolas ADER.
- El precio de venta a la Fundación no figura en la documentación que se informa. Se indica que, si se mantiene el precio de 35 €/m<sup>2</sup> que se recogía en la propuesta de pliego de condiciones para la adjudicación de las parcelas a la Fundación (que no fue aprobado en su momento), ello supondría una pérdida de 2.458.155 € que no se encontraría justificada en el expediente administrativo.

Por lo expuesto, la propuesta de acuerdo de autorización del gasto para la adquisición de las parcelas se informa desfavorablemente desde el punto de vista jurídico.

XXII. 19 de diciembre de 2022:

**El Informe de Control Interno sobre la compra de parcelas a SEPES ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco”** fue suscrito en la misma fecha 19 de diciembre de 2022.

En este informe se indicaba:

- Que existía certificado de existencia de crédito.
- Que correspondía al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejo de Administración, aprobar el gasto.
- Que era necesario para la formalización de la compraventa la tramitación del correspondiente expediente patrimonial.
- Que, con carácter previo a la tramitación del expediente patrimonial, había de procederse a la depuración física y jurídica de las parcelas. Consideraba que no se había efectuado la depuración física, no siendo suficiente el informe de la Dirección de Producción de SEPES de 2 de noviembre de 2022 a tales afectos.
- Que existía informe desfavorable de 19 de diciembre de 2022 emitido por el Jefe de Asesoría Jurídica de ADER.

Se informa que el expediente patrimonial no cumple con lo establecido en la Ley 11/2005, de Patrimonio de La Rioja, por no haberse procedido a la depuración física de las parcelas cuya adquisición se propone.

XXIII. 19 de diciembre de 2022:

El responsable de la Unidad de Gestión Económico-Financiera de ADER emite **certificado de existencia de crédito** adecuado y suficiente para atender la adquisición de las parcelas a SEPES, por un total de 6.953.870,00 €.

XXIV. 20 de diciembre de 2022:

Se convoca al Consejo de Administración de ADER en fecha 20 de diciembre de 2022. Entre los puntos del Orden del Día estaba el siguiente:

**“I. AUTORIZACIÓN DE GASTO.**

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

XXV. 20 de diciembre de 2022:

En la misma fecha se firma una **Adenda a la Memoria Punto I del Consejo de Administración de 20 de diciembre de 2022: Propuesta a Consejo de Gobierno para la autorización del gasto, por importe de 6.666.520,00 € correspondiente a la adquisición por ADER de parcelas en el Polígono Industrial de “El Recuenco” de Calahorra.**

Se indica que la diferencia del precio de compra a SEPES y el precio de venta a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje será compensada a ADER mediante la partida presupuestaria que consta en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 2023, bajo la rúbrica 19.01.4211.730.00 AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA RIOJA por importe de 22.259.750 €.

Complementariamente, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana financiará a la Comunidad Autónoma de la Rioja las actuaciones de compraventa de suelo industrial por importe de 20.594.000 euros.

XXVI. 20 de diciembre de 2022:

El 20 de diciembre de 2022 se emite **Informe Jurídico sobre Propuesta a Consejo de Gobierno para la autorización del gasto por importe de 6.666.520,00 €, correspondientes a la adquisición por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja de parcelas en el Polígono Industrial “El Recuenco” en Calahorra.**

Este informe 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, por los mismos motivos que los expuestos en el informe de 19 de diciembre de 2022.

XXVII. 20 de diciembre de 2022:

En la misma fecha 20 de diciembre se emite **Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, sobre adopción de acuerdo por parte del Consejo de Administración de ADER para solicitud de autorización de gasto al Consejo de Gobierno para la adquisición directa por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja de parcelas en Polígono Industrial “El Recuenco” – Calahorra.**

En este informe se indica:

- Que 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.
- Que se considera por estos Servicios Jurídicos que el órgano de contratación actúa de forma legítima en el ámbito competencial que le es propio, y que 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.
- Que son razones de interés general, bien común, y oportunidad, en este caso el desarrollo industrial de la región, las que motivan la actuación, y no razones jurídicas.
- Que la operación ha sido objeto de exceptuación de concurso por el órgano competente.
- Que consta la memoria de oportunidad o conveniencia de la compra (artículo 116.3 a) Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Que 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.

- Que consta valoración pericial del inmueble a adquirir, efectuada por perito ajeno a la Administración. Asimismo, consta valoración pericial efectuada por un técnico de la Consejería de Hacienda.
- Que constan las descripciones registrales y catastrales del inmueble, de forma que los mismos están perfectamente identificados y descritos. 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.
- Que consta la identificación de la transmitente, y su capacidad registral de transmitir.
- Que el órgano de contratación es el Presidente del ADER.
- Que, en lo referente a la eventual posterior venta de las parcelas a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, considera que no tiene que ser objeto de análisis porque lo que se informa es únicamente la propuesta de autorización del gasto, y no la venta posterior. Dicho lo cual, estima oportuno realizar las siguientes consideraciones:
  - En lo referente a la posibilidad de que la adquisición se efectuase de forma directa por parte de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, considera que la legislación patrimonial excluye la posibilidad de que el SEPES procediera a la enajenación directa a la Fundación, por la naturaleza jurídica de ésta:

*“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.”*
  - En lo referente a la posible pérdida patrimonial, se indica que esta pérdida será compensada a ADER por el propio Estado, de forma que la partida presupuestaria ya consta en tanto en los Presupuestos Generales del Estado como en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 2023.

Concluye el informe considerando que no se observan obstáculos jurídicos que impidan la adopción por parte del Consejo de Administración del acuerdo de solicitud al Consejo de Gobierno de autorización del gasto, el cual se informa favorablemente.

XXVIII. 20 de diciembre de 2022:

En la **Propuesta de Acuerdos de la reunión del Consejo de Administración del día 20 de diciembre de 2022** se propuso al Consejo de Gobierno que autorizara el gasto de 6.953.870,00 € para la adquisición de las parcelas de “El Recuenco”.

XXIX. 20 de diciembre de 2022:

En el **Acta 13/2022, del Consejo de Administración, de 20 de diciembre de 2022** consta que se propone al Consejo de Gobierno la autorización del gasto para la adquisición de las parcelas, por importe de 6.666.520,00 €.

XXX. 21 de diciembre de 2022:

El 21 de diciembre de 2022 se reunió el Consejo de Gobierno y adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

***“Acuerdo de Consejo de Gobierno por la que se autoriza al Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja para aprobar gasto por un importe de 6.953.870,00 euros, para la adquisición directa a la Entidad Pública Empresarial SEPES de parcelas ubicadas en el Polígono Industrial El Recuenco, en Calahorra.”***

XXXI. 21 de diciembre de 2022:

En la misma fecha se emite **Resolución del Presidente de ADER por la que se aprueba el gasto, por una cuantía de 6.953.870,00 €, para la adquisición directa a la Entidad Pública Empresarial SEPES de las parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco”, en Calahorra.**

XXXII. 21 de diciembre de 2022:

El mismo 21 de diciembre el Presidente de ADER solicita la emisión de un cheque bancario a favor de SEPES, por importe de 6.666.520 € (el total de la importe de venta menos el 5% en concepto de garantía -287.350 €- que ya se había abonado en septiembre de 2022).

XXXIII. 22 de diciembre de 2022:

El **cheque bancario a favor de SEPES** se emite con fecha 22 de diciembre de 2022.

XXXIV. 22 de diciembre de 2022:

D. Fidel Vázquez Alarcón, Director General de SEPES y D. José Angel Lacalzada Esquivel, Consejero de Desarrollo Autonómico y Presidente de ADER formalizaron la **escritura de compraventa de las parcelas en fecha 22 de diciembre de 2022.**

XXXV. 27 de diciembre de 2022:

Se emite Resolución del Presidente de ADER por la que se acuerda ratificar la adquisición directa a SEPES de las parcelas del Polígono Industrial “El Recuenco” por un importe total de 6.953.870,00 €.



A fecha de emisión del presente Informe no consta que las obras de urbanización que se encontraban pendientes en el Polígono Industrial “El Recuenco” hayan sido recepcionadas.

A fecha de emisión del presente informe no consta la transmisión de la titularidad de las parcelas a la entidad Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje.

### 3 OBJETIVO DEL INFORME Y DOCUMENTACIÓN ANALIZADA

Sentados los antecedentes principales, el presente Informe es el resultado de la revisión de cumplimiento normativo realizado sobre las actuaciones que culminaron con la adquisición por parte de ADER, de las parcelas sitas en el Polígono Industrial “El Recuenco” y, en concreto:

1. La constitución de garantía por ADER en favor del SEPES de un 5% del precio de las parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco”. En concreto, se analiza la naturaleza jurídica de esta garantía, así como la conformidad a Derecho de la constitución de la misma y los efectos jurídicos de la proposición económica presentada por ADER en el expediente de enajenación de inmueble de la Entidad Pública Empresarial de Suelo.

Para este punto se ha analizado la siguiente documentación:

- 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 Alfaro, en el marco del reto demográfico suscrito en Logroño el 16 de febrero de 2022.
- El Pliego que regula las condiciones para la enajenación por parte de Sepes de las parcelas de la actuación industrial “El Recuenco”, en la ciudad de Calahorra mediante adjudicación directa.
- La relación de las parcelas de la referida actuación industrial que son objeto de la adquisición por parte de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.
- 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”,
- Propuesta de proposición económica para la adjudicación 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 Y X2.5, por el precio de 5.747.000 euros IVA NO INCLUIDO, ascendiendo la garantía a 287.350 euros, formalizada por el Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja el 02 de septiembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja de fecha 2 de septiembre de 2022, sobre el régimen aplicable a la prestación de garantía para comercialización de suelo industrial por parte de la Agencia de Desarrollo Económica de La Rioja.
- Informe de Control Interno de ADER de 9 de septiembre de 2022, sobre la prestación de garantía en favor de SEPES para adquisición de parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco”.

- Informe del Responsable de la Unidad Económico-Financiera de ADER, de 9 de septiembre de 2022.
2. Las Normas de comercialización de los polígonos de “El Recuenco” y “La Senda” y el Pliego para la adjudicación directa a la Fundación de la Ciudad del Envase y del Embalaje de las parcelas para cuya compra se había constituido por ADER la garantía del 5% citada en el punto 1. Asimismo, se analiza en este punto si el precio fijado por ADER en el Pliego para la adjudicación directa a la Fundación puede vulnerar los límites que se imponen desde el Derecho Europeo a las ayudas estatales, como elemento distorsionador de la competencia.

Para la redacción de este punto, se ha analizado la siguiente documentación:

- Memoria y Pliego de condiciones para la enajenación directa de determinadas parcelas ubicadas en el polígono industrial “El Recuenco” de Calahorra a favor de la FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE, de 28 de septiembre de 2022.
  - Memoria y Normas de comercialización de parcelas del polígono industrial “El Recuenco”, en Calahorra.
  - Memoria y Normas de comercialización de parcelas del polígono industrial “La Senda”, en Alfaro.
  - Informe del Jefe de Asesoría Jurídica de ADER, de 30 de septiembre de 2022, sobre Propuestas de aprobación por el Consejo de Administración de la Agencia de desarrollo Económico de La Rioja de los anteriores documentos.
3. Revisión del procedimiento de adquisición por ADER de las parcelas ubicadas en el Polígono “El Recuenco” para su adjudicación a la Fundación de la Ciudad del Envase y el Embalaje, concretamente, su conformidad a derecho. Asimismo, se analiza si la operación supone un incremento del coste de las parcelas injustificado, gratuito o arbitrario, para concluir si se ha llevado a cabo una utilización indebida de los fondos públicos.

Para este apartado se ha analizado la siguiente documentación:

1. Documentación general de la propuesta de adquisición:

- 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 Alfaro, en el marco del reto demográfico”, suscrito en Logroño el día 16 de febrero de 2022.
- Pliego de Condiciones para la enajenación mediante adjudicación directa de las parcelas de la actuación “El Recuenco”, en Calahorra (La Rioja).
- Documento denominado “ANEXO Nº I INFORMACIÓN RELATIVA AL INMUEBLE” de SEPES.
- Solicitud del Director General de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, de fecha 23 de noviembre de 2022, dirigida a la ADER para

que “realice los trámites oportunos para asignar a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, en orden a la construcción del Centro Nacional de Tecnologías del Envase, las parcelas pertenecientes al Polígono Industrial de “El Recuenco” ubicado en el término municipal de Calahorra”.

- Resolución del Gerente de la ADER, de fecha 15 de diciembre de 2022, acordando iniciar expediente para la declaración de exceptuación del concurso y autorizar la adquisición directa por la ADER de las parcelas.
- Escrito-informe suscrito por el Consejero de Hacienda y Administración Pública, de fecha 15 de diciembre de 2022.
- Resolución del Presidente de la ADER, de fecha 16 de diciembre de 2022, por la que se acuerda declarar la exceptuación del concurso y autorizar la adquisición directa de las parcelas.
- Certificado de existencia de crédito de fecha 19 de diciembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, de 20 de diciembre de 2022.
- Informe del Jefe de Asesoría Jurídica de ADER, de 20 de diciembre de 2022, sobre la Propuesta a Consejo de Gobierno para la autorización del gasto por importe de 6.666.520,00 €, correspondiente a la adquisición por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja de parcelas en el Polígono Industrial de “El Recuenco” en Calahorra (asunto abc núm. 00885-2022/000477).

## 2. Documentación específica relativa a las parcelas:

- Fichas de comercialización de las parcelas, todas de fecha ABRIL 2011.
- Fichas gráficas de reparcelación de las parcelas, todas de fecha MAYO 2016.
- Certificado expedido por el Secretario del Consejo de Administración de SEPES, de fecha 16 de mayo de 2022, relativo al acuerdo adoptado por este órgano sobre los precios de venta de las parcelas incluidas en la actuación “El Recuenco” de Calahorra.
- Notas simples informativas de las parcelas, expedidas por el Registro de la Propiedad de Calahorra a petición de SEPES, todas con fecha de expedición 20 de septiembre de 2022.
- Certificaciones catastrales descriptivas y gráficas de las parcelas, todas de fecha 16 de diciembre de 2022.
- Informe de valoración de las parcelas de la Jefa de Sección de Asistencia Técnica del Servicio de Régimen Jurídico y Protección del Patrimonio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de fecha 19 de diciembre de 2022, en el que se considera adecuado el precio de venta aprobado por SEPES de 5.747.000 euros.

- Tasación efectuada por el arquitecto don Jesús Ramos Martínez, de fecha 19 de diciembre de 2022, que coincide exactamente con el precio de venta aprobado por SEPES de 5.747.000 euros.
- Información suministrada por SEPES sobre el estado de los trabajos relativos a las infraestructuras e instalaciones generales del polígono industrial “El Recuenco” de Calahorra.

3. Documentación relativa a la propuesta de adquisición incondicionada de las parcelas y consignación del 5% en concepto de reserva:

- Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de fecha 9 de septiembre de 2022, por la que se acuerda realizar una transferencia por importe de 287.350 euros en concepto del 5% de garantía para participar en la enajenación mediante adjudicación directa de las parcelas de la Actuación “EL RECUENCO”, en Calahorra (La Rioja), de conformidad con lo dispuesto en el Pliego de Condiciones de SEPES.
- Orden de la citada transferencia suscrita por el Presidente y el Gerente de la ADER, dirigida al Banco Santander, de fecha 13 de septiembre de 2022.
- Documento del Banco Santander que refleja la transferencia a que se hace referencia en el punto anterior, realizada con fecha 15 de septiembre de 2022.
- Tarjeta de Identificación Fiscal de SEPES.

## 4 ANÁLISIS DEL ABONO DEL 5% DEL PRECIO EN CONCEPTO DE RESERVA DE DETERMINADAS PARCELAS DEL POLÍGONO INDUSTRIAL “EL RECUENCO” (ASUNTO ABC NÚM. 00860-2022/098724).

### 4.1 Pruebas realizadas

En relación con el abono del 5% del precio en concepto de reserva de determinadas parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco”, en Calahorra, destinadas a la Fundación Ciudad del Envase y Embalaje, se analiza si, a la vista del Pliego de condiciones de SEPES para la enajenación mediante adjudicación directa de las parcelas de la actuación “El Recuenco” en Calahorra (La Rioja), del documento Anexo II Proposición económica-oferta, suscrita por el Presidente de la ADER con fecha 2 de septiembre de 2022, y de la transferencia realizada, se constituía una oferta incondicionada para adquirir dichas parcelas, y concluir si dicha oferta y, por tanto, la transferencia realizada, fueron actos nulos de pleno derecho.

### 4.2 Resultado del análisis

#### 4.2.1. Sobre la naturaleza jurídica de la garantía constituida.

La Cláusula Cuarta del Pliego aprobado por SEPES, relativa a la garantía, establece lo siguiente -el subrayado es nuestro-:

*“Para tomar parte en el procedimiento, se deberá prestar una garantía que se indica en el Apartado C del Cuadro de Características, correspondiente al 5% del precio mediante ingreso en la sucursal del Banco Santander Central Hispano en Madrid de la calle del Poeta Joan Maragall nº 37 clave bancaria 0049-1810-91, cuenta corriente nº 2310010585, a nombre de SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo.*

*La garantía constituida quedará afecta al cumplimiento de las obligaciones del adjudicatario. Siendo deducida del precio de compraventa a la formalización de la escritura pública”.*

Consta Resolución del Presidente de ADER, de 9 de septiembre de 2022, por la que se acuerda “ordenar que se proceda a realizar una transferencia por importe de 287.350 euros en concepto del 5% de garantía para participar en la enajenación mediante adjudicación directa de las parcelas de la Actuación “EL RECUENCO”, en Calahorra (La Rioja), de conformidad con lo dispuesto en el Pliego de Condiciones de SEPES”.

Por su parte, la Cláusula Quinta, relativa a la forma del pago del precio de las parcelas señala que “la forma de pago será al contado. El adjudicatario deberá satisfacer la totalidad del precio de adjudicación incrementado con el impuesto que legalmente corresponda, a la formalización de la escritura pública de compraventa”.

También se establece, entre otras obligaciones del adjudicatario, “*abonar el precio de adjudicación a la formalización de la escritura pública de compraventa*”.

Entendemos que, de la dicción literal del Pliego y de la propia Resolución por la que se ordena realizar la transferencia del 5%, se desprende que **estamos ante una garantía cuya única finalidad es formar parte del procedimiento de enajenación del inmueble del SEPES**, que será deducida del precio de compraventa a la formalización de la escritura pública. En caso de no formalizarse dicha escritura y, por tanto, de no abonar el precio, como se indica en la Cláusula Sexta del Pliego, “*facultará a SEPES a incautar la garantía presentada por el adjudicatario en concepto de penalización e indemnización por daños y perjuicios*”.

Tal y como se indica en el Informe de Control Interno de ADER, de 9 de septiembre de 2022, “*el hecho de tomar parte en el procedimiento implica un compromiso en firme de adquisición de las parcelas, y la aceptación incondicional de todas las condiciones de enajenación. Esto supone que es una oferta formal y que ADER no podría renunciar posteriormente a la adquisición de las parcelas*”.

Sentado lo anterior, entendemos que **la constitución de esta garantía no puede desvincularse del Pliego que la regula, es decir, no puede otorgarse otro sentido jurídico-económico a la misma**.

En este sentido, el Anexo II presentado por ADER en fecha 2 de septiembre de 2022, relativo al modelo de proposición económica, pone de manifiesto que se oferta un precio de 5.747.000 euros, añadiendo posteriormente que “*la presentación de esta oferta supone la aceptación incondicional de todas las condiciones de enajenación*”.

Partiendo de estos datos, tal y como señala el Informe de Control Interno de ADER, de 9 de septiembre de 2022:

*“A la vista de las condiciones anteriores, y atendiendo al tenor literal tanto del propio Pliego como de la oferta que se debe presentar, **el hecho de tomar parte en el procedimiento implica un compromiso en firme de adquisición de las parcelas, y la aceptación incondicional de todas las condiciones de enajenación**. Esto supone que es una oferta formal y que ADER no podría renunciar posteriormente a la adquisición de las parcelas”.*

Entendemos, por tanto, que, con la constitución de la garantía y con la presentación del modelo de proposición económica, ADER se comprometía a la formalización de la escritura de compraventa y al abono del precio de las parcelas, en los términos establecidos en el Pliego, respondiendo la garantía constituida del incumplimiento de dicha obligación, conforme a la Cláusula Sexta del Pliego.

En conclusión, 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.

#### **4.2.2. Sobre el cumplimiento de los requisitos jurídicos para la presentación de la proposición económica y constitución de la garantía: La aplicación de la Ley 11/2005, de Patrimonio de La Rioja.**

Para analizar el cumplimiento de los requisitos jurídicos que aplican a la presentación de la proposición económica de ADER y a la constitución de la garantía del 5% para participar en el procedimiento de enajenación de inmueble del SEPES resulta necesario determinar qué régimen jurídico se aplica a esta operación conforme a la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El artículo 15.3 de este texto legal dispone que *“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”*.

Esta Disposición Adicional, por su parte, prevé lo siguiente -el subrayado es nuestro-:

##### ***“Disposición adicional décima.***

- 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.***
- 2. El Consejo de Administración de la Agencia de Desarrollo Económico aprobará las normas de comercialización, que se ajustarán a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad.***
- 3. No será de aplicación a las operaciones vinculadas con las actuaciones de promoción económica y apoyo empresarial de la Agencia de Desarrollo Económico la exigencia de informe preceptivo prevista en el artículo 12.5.b) de esta ley”.***

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una compraventa de un bien inmueble, supuesto este que, a priori, no se encuentra regulado expresamente ni en la Ley de creación de ADER ni en sus Estatutos.

En la determinación del régimen patrimonial aplicable a la operación se aportan al expediente dos Informes, anteriores a la transferencia de la garantía del 5% y que tienen, a nuestro parecer, unas conclusiones contradictorias:

- **El Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 2 de septiembre de 2022**, en el que se concluye, sobre la constitución de la garantía de 5%, lo siguiente -el subrayado es nuestro-: *“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”.*

- **El Informe de Control Interno de ADER, de 9 de septiembre de 2022, que concluye lo siguiente:** “*A juicio de esta Unidad, la disposición adicional décima establece que la Agencia se regirá por sus propias normas de comercialización en lo que atañe a la venta que promueva directamente la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, y en todo lo demás que afecte a su Patrimonio y que no esté regulado en sus propias Normas de creación a lo dispuesto en la Ley de Patrimonio.*

*En el presente caso, la Agencia compra a Sepes unas parcelas, independientemente que el destino final sea la venta posterior, pero la operación jurídica a formalizar es la adquisición de las parcelas, no se trata de una comercialización en el sentido de intermediar en la venta de las mismas sino de una compraventa con la intención de una posterior venta. Lo que es indiscutible, es que quien transmitirá la propiedad de las parcelas tras la posterior venta, será la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, y que por tanto será la propietaria independientemente de luego venda o no.*

*(...).*

*Por tanto, como en este caso se trata de la adquisición de bienes inmuebles, y al no haber previsión específica en nuestra Ley de Creación, hemos de acudir a la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.*

Del análisis del contenido de ambos informes se puede concluir:

- En el momento en que el Presidente de ADER realiza la presentación de la oferta económica para la adquisición de las parcelas por importe de 5.747.000 euros, en fecha 2 de septiembre de 2022, no se había llevado a cabo ninguna actuación administrativa, ni desde el punto de vista contable/presupuestario ni jurídico, tampoco sobre la existencia de crédito suficiente o adecuado para hacer frente al importe de la compraventa.

Con la presentación de la oferta, ADER se compromete a prestar una garantía por importe del 5%, para participar en el procedimiento de enajenación directa, actuando como garantía del mantenimiento de la oferta realizada.

- En esa misma fecha 2 de septiembre se emite el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Este Informe no se pronuncia sobre la conformidad a derecho de la oferta realizada ni sobre si se habían observado los trámites para

la realización de esa oferta. Sobre la consignación del depósito del 5%, considera que se excluye la aplicación de la Ley 11/2005, de Patrimonio de La Rioja, por lo siguiente:

- Por considerar que aplica el artículo 5 de la Ley 7/1997, de creación de ADER. Sin embargo, las operaciones de adquisición de inmuebles no se encuentran expresamente previstas (ni mucho menos reguladas) en dicho artículo 5.
- Por considerar que no se trata de una adquisición de patrimonio por parte de ADER, sino de una intermediación. En este sentido, con independencia de la intención de vender las parcelas con mayor o menor inmediatez, lo cierto es que es ADER la que adquiere la propiedad de las parcelas, que pasan a integrarse en su patrimonio hasta el momento de su venta a un tercero.

Contablemente, estas parcelas están reconocidas como existencias.

A mayor abundamiento, tras el pago de la garantía y antes de proceder al pago del resto del importe de la compraventa, se formalizó el correspondiente expediente patrimonial. Sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán en el correspondiente apartado sobre la conformidad a derecho de este expediente, si que debe ponerse de manifiesto que el objeto de la compraventa es el mismo y la intención de vender a un tercero es la misma, por lo que no se sustenta la justificación de excepcionar la tramitación del expediente en que el bien no se adquiere para que forme parte del patrimonio de ADER, sino para su comercialización.

- Por considerar que se trata de una acción de comercialización por parte de ADER, excluida de la normativa patrimonial.

No existe ni en la Ley de creación ni en los Estatutos de ADER ninguna definición de qué se entiende por la labor de comercialización que ostenta ADER. En este sentido, según la Real Academia Española “comercializar” hace referencia a *“dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta”* o *“poner a la venta un producto”*.

En este caso, no nos encontramos en un supuesto en el que ADER va a vender o enajenar unas parcelas, todo lo contrario, lo que se lleva a cabo es la adquisición de las mismas (reiteramos, sin perjuicio de que posteriormente se proceda a su venta a un tercero).

- Por lo expuesto, compartimos las conclusiones contenidas en el Informe de Control Interno, de 9 de septiembre de 2022, al no estar incluida la compraventa de las parcelas del SEPES en la labor de comercialización de ADER, con independencia de que estas parcelas fueran, con posterioridad, a ser vendidas por ADER.

Así, resultaría de aplicación el régimen establecido en la Ley 11/2005 para las adquisiciones a título oneroso (artículos 52 y siguientes).

Con carácter previo a la formalización de la oferta y con carácter previo a abono de la garantía, se debería haber formado el correspondiente expediente patrimonial, en los términos y con los requisitos de dicho texto legal.

- Analizando la documentación aportada, con relación a la presentación de la oferta y el pago de la garantía, cabe manifestar:
  - A fecha de presentación de la oferta y pago de la garantía, no constaba resolución de inicio de expediente.
  - A fecha de presentación de la oferta y pago de la garantía, no se había procedido a la depuración física y jurídica del inmueble.
  - A fecha de presentación de la oferta y pago de la garantía, no constaba tasación del inmueble.
  - A fecha de presentación de la oferta y pago de la garantía, no existía certificado de existencia de crédito o documento contable sustitutivo. El Informe del Responsable de la Unidad de Gestión Económico-Financiera de ADER, de 9 de septiembre de 2022, posterior a la presentación de la oferta, indicaba que no había crédito suficiente para el precio ofertado (5.747.000 €).
  - A fecha de presentación de la oferta y pago de la garantía, no constaba informe de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
  - A fecha de presentación de la oferta y pago de la garantía, no se había aportado autorización del Consejo de Administración.
  - A fecha de presentación de la oferta y pago de la garantía, no se había aportado autorización previa del Consejo de Gobierno.
  - A fecha de presentación de la oferta y pago de la garantía, no constaba informe favorable de Control Interno. El Informe de Control Interno, de fecha 9 de septiembre de 2022, posterior a la presentación de la oferta, ponía de manifiesto la necesidad de tramitar un expediente patrimonial.

En conclusión:

- I. **Al no incluirse esta operación en las labores de comercialización encomendadas a ADER e independientemente de que el objetivo sea proceder a la venta de las parcelas, su régimen jurídico, de conformidad con la Disposición Adicional Décima de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es el previsto en este texto legal.**

- II. De todo lo anterior se colige que, 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 el procedimiento legalmente establecido -resumido *supra*-, 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).
- III. Estas conclusiones son compartidas por el Jefe de Asesoría Jurídica de ADER en su informe de 30 de septiembre de 2022, especificando que, además de la causa prevista en la letra e) del artículo 47.1 LPACAP, también concurre la causa de nulidad de la letra g) de dicho precepto -el subrayado es nuestro-, “*cualquier otro (acto administrativo) que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley*” (artículo 47.1.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), en relación con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 42 (Especialidad de los créditos) de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja, que dispone lo siguiente:
- “2. **Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos** y las disposiciones generales con rango inferior a ley **que incumplan esta limitación**, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley”.

#### **4.2.3. Sobre las consecuencias de la declaración del acto como nulo de pleno Derecho.**

En lo relativo a las consecuencias de considerar que el acto por el que se acuerda el abono de la garantía es nulo de pleno derecho, los artículos 49 y siguientes de la LPACAP establecen lo siguiente:

- **Art. 49 LPACAP: Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos.**

La nulidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que puedan considerarse independientes del primero.

- Art. 50 LPACAP: Conversión de actos viciados.

Los actos nulos que contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.

- Art. 51 LPACAP: Conservación de actos y trámites.

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.

En principio, la nulidad de un acto de los que integran el procedimiento determina la de los actos sucesivos del mismo, como consecuencia de la propia naturaleza del procedimiento cuyos actos que lo componen están vinculados entre sí.

Dicho lo cual, se limitan los efectos de esta regla con la aplicación del principio de *favor acti*, de manera que la invalidez de un acto de trámite no implicará la de los sucesivos que sean independientes del primero y tampoco afectará a aquellos que, sin ser independientes del anulado, su contenido se hubiese mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

En otras palabras, la 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. Sin embargo, 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.

## 5 ANÁLISIS DE LAS NORMAS DE COMERCIALIZACIÓN DE LOS POLÍGONOS “EL RECUENCO” Y “LA SENDA” Y LA ADJUDICACIÓN DIRECTA A LA FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE DE LAS PARCELAS SOBRE LAS QUE SE HABÍA HECHO LA RESERVA DEL 5%.

### 5.1 Pruebas realizadas

En relación con la comercialización de los polígonos de “El Recuenco” y “La Senda” y la adjudicación directa a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje de las parcelas sobre las que se había hecho la reserva del 5%, se analiza en el presente apartado si las Normas de comercialización y los Pliegos para la adjudicación directa a la Fundación (que no llegaron a ser aprobados por el Consejo de Administración), respetaban el régimen jurídico civil, y administrativo o si, por el contrario, constituían actos nulos de pleno derecho.

Además, se analiza, si efectivamente se hubiesen vendido a 35 euros el metro cuadrado, la posible vulneración de la normativa comunitaria en materia de subvenciones, constituyendo una ayuda de Estado encubierta, y las implicaciones que dicha venta, a precio inferior del de adquisición, pudiera tener en otros órdenes jurisdiccionales.

### 5.2 Resultado del análisis

#### 5.2.1. Sobre la adjudicación directa a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje de las parcelas sobre las que se había hecho la reserva del 5%.

Se plantea en primer lugar si el contenido de los Pliegos para la adjudicación directa a la Fundación de la Ciudad del Envase y del Embalaje de las parcelas para cuya adquisición ADER había constituido la garantía del 5% eran conformes con la normativa de aplicación (independientemente de que no llegaron a ser aprobados por el Consejo de Administración).

Como se desarrollará a continuación, estos pliegos constituían actos nulos de pleno derecho por dos motivos principales:

1. En primer lugar, debemos estar a lo señalado en el Informe del Jefe de Asesoría Jurídica de ADER, de 30 de septiembre de 2022, en el que se indicaba que -el subrayado es nuestro- “habiendo considerado nulos de pleno derecho los actos

administrativos de oferta de adquisición incondicionada de las parcelas a que se refiere este Pliego de condiciones, suscrita el día 2 de septiembre de 2022, y consecuentemente también la resolución de fecha 9 de septiembre de 2022 por la que se acordaba y autorizaba el depósito de 287.350,00 euros en concepto de garantía, se concluye que la aprobación de este Pliego de condiciones, que trae causa de los actos anteriores, sería también un acto administrativo nulo de pleno derecho, sin perjuicio de cualesquiera otras responsabilidades que pudieran derivarse de su adopción en razón de lo que se expone a continuación”.

2. Con independencia de lo anterior, se pone de manifiesto que, en el momento de constitución de la garantía del 5%, ADER no era propietaria de las parcelas enajenadas por el SEPES, en tanto que esta propiedad únicamente tendría lugar si ADER hubiera abonado el 100% del precio y formalizado la escritura de compraventa, de acuerdo con el Pliego y la normativa civil de aplicación, hecho que, de acuerdo con la documentación trasladada, no había tenido lugar a la fecha de redacción de los Pliegos de la adjudicación directa a la Fundación de estas parcelas, esto es, el 28 de septiembre de 2022

Por tanto, a dicha fecha, **ADER no era propietaria de las parcelas y, por tanto, no podía disponer de las mismas**. En este sentido, el artículo 15.1 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 patrimonio de la Agencia estará constituido por los bienes y derechos que esta Ley le atribuye y aquellos otros que adquieran en el futuro por cualquier título”.

Traemos a colación el principio *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habere* (nadie puede transferir a otro más derecho que el que él mismo tenga), interpretado por el Tribunal Supremo en los siguientes términos (SSTS, 1.ª, 28-II-2013, rec. 484/2008, y de 20-II-2012, rec. 459/2008):

*“Como regla, no se convierte en dueño quien adquiere de quien lo había hecho con causa en un contrato declarado ineficaz. No se puede transmitir el dominio a otro, según el principio nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habere (‘nadie puede transmitir más derecho a otro que el que tiene’): Digesto 50, 17, 54”.*

En definitiva, no cabe más que **concluir que el Pliego de 28 de septiembre de 2022 también es un acto nulo de pleno derecho, por omisión del procedimiento legalmente establecido (artículo 47.1.e LPACAP)**.

Como refuerzo a lo anterior, hacemos nuestras las consideraciones del Informe del Jefe de Asesoría Jurídica de ADER, de 30 de septiembre de 2022, cuando señala lo siguiente:

*“Aprobar normas de comercialización de unas parcelas que no son propiedad de la ADER -ni sobre las que ésta ostenta título jurídico alguno para operar- y adquirir compromisos con un tercero sobre dichas parcelas, respecto de las cuales no se conoce el estado y condiciones en que se encuentran, ni tampoco su situación registral ni catastral, ni se conoce su valoración, es, a juicio de quien suscribe, un imposible jurídico, singularmente para un ente público. Objeciones que en absoluto pueden soslayarse con la cláusula de salvaguarda en figura en ambas normas de comercialización.*

*Por ello, a juicio de quien suscribe, la aprobación de estas normas constituiría un acto administrativo nulo de pleno derecho (...)*”.

## **5.2.2. Sobre la conformidad a Derecho de las Normas de comercialización por ADER de los polígonos de “El Recuenco” y “La Senda”.**

Junto con el Pliego para la adjudicación directa de ciertas parcelas a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, la Convocatoria del Consejo de Administración de 30 de septiembre de 2022 (que, reiteramos, no llegó a celebrarse), incluía en su orden del día lo siguiente:

### **“II. POLÍGONO INDUSTRIAL LA SENDA.**

*2. Aprobación de las Normas de comercialización que regirán la venta de parcelas industriales ubicadas en el Polígono Industrial La Senda, en Alfaro, por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.*

### **III. POLÍGONO INDUSTRIAL EL RECUENCO.**

*3. Aprobación de las Normas de comercialización que regirán la venta de parcelas industriales ubicadas en el Polígono Industrial El Recuenco, en Calahorra, por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.”*

Según consta en el documento **“Memoria relativa a las Normas que regirán la comercialización de las parcelas industriales ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco” y el Polígono Industrial “La Senda”, ubicados en Calahorra y Alfaro, La Rioja”**, las Normas de comercialización de las parcelas de ambos Polígonos Industriales tienen su origen en el Protocolo de Colaboración firmado entre el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana y el Gobierno de La Rioja el 16 de febrero de 2022, en el que ambas áreas se consideraron de interés prioritario.

En este sentido, se proponía la aprobación de las Normas de comercialización a través de las cuales se iba a ofertar el suelo industrial, en régimen de libre concurrencia, a todas las empresas, riojanas o de cualquier otra procedencia, que desearan radicarse en los polígonos industriales objeto de actuación.

Tal y como se reconocía en el texto de las Normas de comercialización, en el momento de la redacción de las mismas, las parcelas eran titularidad de la entidad pública empresarial SEPES.

Se indicaba expresamente que las parcelas habían sido ofertadas a ADER en virtud del Protocolo de Colaboración antes mencionado, sin embargo:

- El Protocolo de Colaboración tenía por objeto establecer las bases generales de colaboración y cooperación entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Gobierno de La Rioja para ultimar el desarrollo de los suelos de los Polígonos de “El Recuenco” y “La Senda” y acelerar la implantación en ellos de distintas actividades industriales.
- Se indicaba expresamente que los términos concretos de la colaboración se reflejarían en un real decreto, convenio o figura jurídica que la regulase. De entre la documentación suministrada, no consta la existencia de ninguna norma o convenio al respecto.

- En ningún caso consta en el Protocolo que las parcelas de estos dos Polígonos Industriales hayan sido ofertadas a ADER. De hecho, en todo momento se indica que la colaboración es entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Gobierno de La Rioja, sin que ADER aparezca siquiera mencionada en ningún punto del Protocolo.

En resumen, y por lo expuesto, no puede considerarse en ningún caso que el Protocolo de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Gobierno de La Rioja sea fuente o genere algún tipo de derecho de ADER sobre las parcelas que se pretendían comercializar.

No consta entre la documentación analizada ninguna información sobre la compraventa de las parcelas listadas en las Normas de comercialización de los Polígonos Industriales “La Senda” y “El Recuenco” (ni siquiera el pago de reserva o garantía, que se limitó a las parcelas que se pretendían adjudicar directamente a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje).

Como consecuencia de ello, **ADER no era propietaria de las parcelas y, por tanto, no podía disponer de las mismas**, por lo que, al igual que sucedía en el supuesto analizado en el apartado anterior, estas Normas de comercialización (que no llegaron a ser aprobadas), serían actos nulos de pleno derecho.

### **5.2.3. Sobre la vulneración de la normativa comunitaria en materia de ayudas y subvenciones por el precio fijado tanto en las Normas de comercialización de las parcelas sitas en los Polígonos Industriales “El Recuenco” y “La Senda”, como en el Pliego de adjudicación directa a la Fundación de la Ciudad del Envase y el Embalaje.**

En este punto, se procederá al análisis de la actuación de ADER desde el prisma de la normativa comunitaria de aplicación en materia de subvenciones y ayudas de Estado.

En concreto, se analizará si la venta de las parcelas al precio propuesto en la documentación analizada (35 €/m<sup>2</sup>), puede ser considerada como ayuda o subvención, si se trata de una ayuda estatal y, en su caso, si dicha ayuda es compatible con el mercado común.

En este sentido, se aporta al expediente:

- Tasación realizada por el arquitecto D. Jesús Ramos Martínez, emitida en diciembre de 2022 a solicitud de ADER.
- Informe de valoración de varias parcelas propiedad de SEPES en el Polígono Industrial “El Recuenco” de Calahorra (La Rioja), para su adquisición por ADER, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de La Rioja, de 19 de diciembre de 2022.

En ambos casos, se consideraba que el precio medio de 61,16 €/m<sup>2</sup>, precio de adquisición de las parcelas por parte de ADER, es conforme a mercado.

Como ha quedado expuesto, tanto las Normas de comercialización como el Pliego para la adjudicación directa a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje proponen, sin embargo, que la venta a terceros se realice a 35 €/m<sup>2</sup>.

Tal y como se ha mencionado, ni las Normas de comercialización ni el Pliego de adjudicación directa fueron finalmente aprobados en Consejo de Administración.

#### Concepto de ayuda de Estado:

Las ayudas de Estado o ayudas otorgadas por los Estados se encuentran reguladas en los artículos 107 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE o el Tratado, en adelante).

El régimen de ayudas de Estado es complejo y, además, la jurisprudencia del TJUE ha ido matizando y aclarando las disposiciones contenidas en el Tratado.

En este sentido, cabe traer a colación la **Comunicación de la Comisión Europea relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE (2016/C 262/01)** (en lo sucesivo, la Comunicación)

Esta Comunicación se publicó con el objetivo de aclarar los conceptos clave relativos al concepto de ayuda estatal, con el fin de contribuir a una aplicación de este concepto más sencilla, transparente y coherente en toda la Unión Europea.

El artículo 107, apartado 1, del Tratado define las ayudas estatales como “*las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*”.

Como se observa, son varios los elementos constitutivos del concepto de ayuda estatal: la existencia de una empresa, la imputabilidad de la medida al Estado, su financiación mediante fondos estatales, la concesión de una ventaja...

#### Concepto de empresa y de actividad económica:

Las normas sobre ayudas estatales sólo se aplican cuando el beneficiario de la medida de ayuda sea una “empresa”.

Según reiterada jurisprudencia del TJUE una empresa es una entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación. Este principio general tiene tres implicaciones fundamentales:

1. El estatuto jurídico de la entidad en virtud de la legislación nacional no es decisivo. Esto es, el único criterio relevante para considerar si una entidad concreta es una empresa es si ejerce una actividad económica, independientemente de si la entidad beneficiaria formalmente forme parte de la Administración Pública o el sector público estatal, autonómico o local.
2. Es irrelevante si la entidad ha sido creada para generar beneficios. Una entidad sin ánimo de lucro (como es una Fundación), también puede ofrecer bienes y servicios en un mercado. Cuando no sea ese el caso, las entidades sin ánimo de lucro permanecen fuera del ámbito de control de las ayudas estatales.

3. Por último, la clasificación de una entidad como empresa, se relaciona siempre con una actividad específica. Una entidad que realiza actividades económicas y no económicas se considerará una empresa únicamente en lo referente a las primeras.

En el caso que nos ocupa, es claro que las entidades destinatarias de las Normas de comercialización son empresas, por lo que entrarían dentro del ámbito subjetivo de las ayudas de Estado.

El caso de la adjudicación directa a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje requiere de un análisis más profundo.

La entidad tiene la forma jurídica de fundación pública, pero, como ha quedado expuesto, ni su pertenencia al sector público ni el haber sido creada sin ánimo de lucro excluyen de forma automática su consideración como empresa en los términos del art. 107.1 del TFUE.

Debe ser objeto de análisis si la Fundación, al adquirir las parcelas, estaría realizando una actividad económica.

Las fundaciones podrán realizar actividades mercantiles o económicas cuando su objeto esté relacionado con sus fines o sean complementarias o accesorias de aquellas.

Conceptualmente, según la definición del Instituto Nacional de Estadística, la actividad económica se define como la generación de valor añadido mediante la producción de bienes y servicios. Así, siempre que la Fundación realice alguna actividad que suponga vender algo o prestar algún servicio y cobrar por este, estará realizando una actividad económica.

La misma definición se contiene en el Punto 12 de la propia Comunicación: *“Para aclarar la distinción entre actividades económicas y no económicas, el Tribunal de Justicia ha dictaminado reiteradamente que cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado constituye una actividad económica”*.

En este caso, tanto en el documento **Memoria para la adquisición de parcelas del Polígono Industrial de El Recuenco en Calahorra (La Rioja)** como en la **solicitud de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje de fecha 23 de noviembre de 2022**, se indicaba expresamente que la Fundación solicitó a ADER la adjudicación de ciertas parcelas sitas en el Polígono Industrial “El Recuenco” para la Construcción del Centro Nacional de Tecnologías del Envase (CNTE, en adelante).

El CNTE se concibe como<sup>2</sup> -el subrayado es nuestro-: *“centro de investigación, innovación e industrialización con un modelo de negocio en tres dimensiones interrelacionadas:*

- a. *Hub de innovación. Se trata de un ecosistema innovador que permite, facilita y potencia la resolución de retos individuales y sectoriales de la industria, la aceleración de empresas, generación de licencias y desarrollo de pruebas de concepto.*
- b. *Centro de I+D+i. El objetivo es abordar los principales retos y la identificación de tendencias. (...). Dispondrá de infraestructuras y laboratorios de investigación*

---

<sup>2</sup> Art. 6 Estatutos de la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje.

*propios en las áreas priorizadas, pero fomentará las sinergias y el trabajo en red con otros centros. (...).*

- c. *Planta de industrialización y prototipado. La instalación permitirá industrializar tanto los prototipos y las propuestas de resolución de restos de las empresas emergentes, como los desarrollados en el Centro de I+D+i. (...).*

Es innegable que la construcción y explotación del CNTE persigue fines de interés general, pero ello no quita que se trata de una actividad económica (el propio artículo transcrito habla de “modelo de negocio”) y que, en su gestión, la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje tendrá la consideración de operador económico.

Además de ello, y según se expone en el Punto 14 de la Comunicación de la Comisión, el hecho de que un servicio se preste de forma interna por una entidad del sector público es irrelevante a efectos de la naturaleza económica de la actividad.

Puede concluirse que la Fundación, a los efectos del artículo 107.1 del TFUE, y para la operación que se analiza en el presente informe, tiene la consideración de empresa: “*en la medida en que una entidad pública ejerza una actividad económica que pueda disociarse del ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública, dicha entidad actúa como una empresa por lo que respecta a esa actividad*” (punto 18 de la Comunicación de la Comisión Europea).

#### Origen público de las ayudas:

En los casos en que una autoridad pública o entidad del sector público concede una ventaja a un beneficiario, la medida es, por definición, imputable al Estado, aun cuando la autoridad en cuestión goce de autonomía jurídica respecto de otras autoridades públicas.

En este sentido, es irrelevante que ADER no pertenezca al sector público estatal, sino al autonómico.

Por otro lado, el artículo 107.1 TFUE establece que, únicamente las ventajas otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales<sup>3</sup> pueden constituir ayuda estatal.

En este caso, y tal y como consta expresamente en la documentación analizada y, en concreto, en la **Adenda a la Memoria Punto I del Consejo de Administración de 20 de diciembre de 2022**, la diferencia entre el precio de compra a SEPES (61,16 €/m<sup>2</sup>) y el precio de adjudicación directa a la Fundación, será compensado a ADER mediante la partida presupuestaria que consta en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 2023 bajo la rúbrica 19.01.4211.730.00. Asimismo, se indicaba que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana financiaría a la Comunidad Autónoma de La Rioja las actuaciones de compra venta de suelo industrial.

Es claro, por tanto, que la medida objeto de análisis (disminución del precio del m<sup>2</sup> de las parcelas), pretendía o pretende financiarse con fondos del sector público estatales y autonómicos.

---

<sup>3</sup> Punto 47 de la Comunicación de la Comisión Europea: “Por “fondos estatales” se entienden todos los fondos del sector público, incluidos los fondos de entidades intraestatales (descentralizadas, federadas, regionales o de otra índole (...).”

### Forma o naturaleza de las ayudas:

Las ayudas de Estado pueden revestir diversas formas, tales como subvenciones directas, préstamos, garantías, inversión directa en el capital de compañías, beneficios en especie... No es necesario que haya una transferencia positiva de fondos, siendo suficiente que el Estado (o la entidad del sector público que corresponda) no haya percibido ingresos (exenciones, reducciones fiscales, exoneración de pago de multas o sanciones...).

A los efectos que nos ocupan es especialmente relevante el tenor literal del Punto 52 de la Comunicación de la Comisión Europea:

*“Si las autoridades públicas o las empresas públicas suministran bienes o prestan servicios a un precio inferior a los tipos de mercado, o invierten en una empresa de una manera no acorde con la prueba del operador en una economía de mercado (...), ello implica que dejan de percibirse los fondos estatales (así como la concesión de una ventaja)”.*

Este es exactamente el supuesto objeto de análisis, en el que ADER (autoridad pública), suministra bienes (parcelas, en este caso, contabilizadas como existencias), a un precio inferior a mercado (considerando que el precio de mercado es el precio de adquisición a SEPES, según la tasación integrante del expediente).

### Concepto de ventaja:

En estricta relación con lo anterior, la Comunicación (Punto 66) define la ventaja como -el subrayado es nuestro-: *“todo beneficio económico que una empresa no podría haber obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención estatal”.*

Añadiendo (Punto 68) que *“(...). No solo la concesión de ventajas económicas positivas es relevante para el concepto de ayuda estatal, sino que la liberación de cargas económicas también puede constituir una ventaja”.*

En este caso, es claro que las condiciones que pretende ofertar ADER (35 €/m<sup>2</sup>), no podrían obtenerse sin su intervención, ya que, como veremos a continuación, y según la información plasmada en el informe de tasación de las parcelas, el precio ofertado por el organismo promotor del desarrollo del Sector es, de media, de 55 €/m<sup>2</sup>.

### Prueba del operador en una economía de mercado:

Los Estados miembros y las entidades pertenecientes al sector público pueden actuar como operadores económicos, pero, cuando se realizan directa o indirectamente transacciones económicas bajo cualquier forma, están sometidas a las normas sobre ayudas estatales de la Unión.

*“Las transacciones económicas realizadas por organismos públicos (incluidas las empresas públicas) no confieren una ventaja a su destinatario y, por consiguiente, no constituyen ayuda, si se realizan con arreglo a las condiciones normales de mercado.”*

En este sentido, los órganos jurisdiccionales de la Unión han desarrollado (entre otras), la “*prueba del vendedor privado*”, que serviría para apreciar si una venta realizada por un organismo público implica ayuda estatal, considerando si un vendedor privado, en condiciones normales de mercado, podría haber obtenido el mismo precio u otro mejor.

Con carácter general, se trata de comparar el comportamiento del organismo público (ADER), con el de operadores económicos privados similares en condiciones normales de mercado, para determinar si la transacción económica en cuestión concede una ventaja a sus destinatarios. Esta evaluación se denomina en la Comunicación como “*Prueba del operador en una economía de mercado – OEM*”.

- La finalidad de la prueba OEM es apreciar si la entidad pública (ADER), ha concedido una ventaja a un tercero al no actuar como un operador en una economía de mercado respecto a una transacción determinada.
- Independientemente de que se persiga un interés general, del resultado de la transacción o de la rentabilidad que vaya a obtener el beneficiario, el elemento decisivo es si los organismos públicos actuaron como habría actuado un operador en una economía de mercado en una situación similar. Si no es así, la beneficiaria ha recibido una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.
- Si una intervención pública se ajusta o no a las condiciones de mercado deberá determinarse previamente, teniendo en cuenta la información disponible en el momento en que se decidió la intervención.
- En caso de duda, deberá demostrarse que la decisión de realizar la transacción fue adoptada sobre la base de evaluaciones económicas comparables a las que, en circunstancias similares, un operador racional en una economía de mercado habría realizado para determinar la rentabilidad o ventajas económicas de la transacción.

Al aplicar la prueba OEM podemos distinguir dos situaciones:

1. Situaciones en las que puede demostrarse directamente que la transacción respeta las condiciones de mercado mediante datos de mercado específicos de la transacción.
2. Situaciones en las que, al carecer de tales datos, el respeto a las condiciones de mercado debe evaluarse sobre la base de otros métodos.

Si una transacción se ha efectuado mediante una licitación o en las mismas condiciones (*pari passu*), constituye una prueba directa o específica de la conformidad de la transacción con las condiciones de mercado. No obstante, si una transacción no se ha efectuado mediante una licitación o si la intervención de los organismos públicos no se realiza *pari passu* con la intervención de operadores privados, no significa automáticamente que la transacción no se ajuste a las condiciones de mercado. En tales casos, el cumplimiento de las condiciones de mercado puede evaluarse mediante (i) una evaluación comparativa u (ii) otros métodos de evaluación (Punto 97 de la Comunicación).

En este caso, existe un informe de tasación de las parcelas, que tenía por finalidad determinar el valor de las parcelas y que realiza un análisis comparativo de precios de mercado del suelo industrial en La Rioja.

El precio medio por metro cuadrado teniendo en cuenta varias zonas industriales en La Rioja era de 58,37 €.

El precio medio por metro cuadrado de las parcelas sitas en el Polígono Industrial “El Recuenco” era de 55 €/m<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta este precio, aplicando una serie de factores de incremento de valor, considera que el valor de tasación de las parcelas es de 61,16 €/m<sup>2</sup>.

Este precio medio es ratificado en el informe de valoración emitido por la Consejería de Hacienda y Administración Pública, en el que se indica que también se ha llevado a cabo un estudio de mercado según el método por comparación.

Considerando como precio de mercado el precio de adquisición de las parcelas a SEPES, puede concluirse que las condiciones en las que se pretendían enajenar estas parcelas a terceros (35 €/m<sup>2</sup>) no serían acordes con las condiciones de mercado.

En cualquier caso, ningún operador en una economía de mercado adquiriría existencias a un precio de 61,16 €/m<sup>2</sup> para posteriormente venderlas a 35 €/m<sup>2</sup>, esto es, un 42,77 % por debajo del precio de adquisición.

No se contiene en la documentación analizada ninguna referencia a la necesidad o la conveniencia de fijar el valor de venta a terceros en 35 €/m<sup>2</sup>.

#### Selectividad de la medida o ayuda:

Para estar incluida en el ámbito del artículo 107.1 del TFUE, una medida estatal debe favorecer a “*determinadas empresas o producciones*”. Por tanto, no todas las medidas que favorecen a operadores económicos entran en el concepto de ayuda, sino solo aquellas que conceden una ventaja de manera selectiva a determinadas empresas o entidades.

Para aclarar este concepto de “selectividad” conviene distinguir entre selectividad material y regional:

La selectividad material de una medida implica que la medida solo se aplica a determinadas empresas o entidades. La selectividad material puede acreditarse de Derecho o de hecho:

- Selectividad de Derecho: Resulta directamente de los criterios jurídicos para la concesión de una medida que está reservada, desde un punto de vista formal, únicamente a determinadas empresas (por ejemplo, las de determinado tamaño, las que operan en un sector concreto...).
- Selectividad de hecho: puede deberse a las condiciones o barreras impuestas por la Administración (ADER, en este caso), que impiden a determinadas empresas beneficiarse de la medida.

Respecto a las Normas de comercialización de las parcelas sitas en los Polígonos Industriales de “El Recuenco” y “La Senda”, se indica expresamente que:

*“Podrán presentar solicitud todas las personas físicas o jurídicas, españolas o extranjeras, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que se hallen en plena posesión de su capacidad jurídica y de obrar, y que no estén incurso en prohibición de contratar de acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público y disposiciones legales concordantes y se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias frente a la Administración Estatal y Autonómica y frente a la Seguridad Social.”*

Los criterios para la adjudicación de las parcelas son objetivos (superficie a adquirir, plazo de implantación del proyecto y creación de puestos de trabajo) y, a priori, no suponen una restricción de la competencia ni favorecen a ciertas empresas respecto a otras. Tampoco ADER tendría, al menos formalmente, ninguna facultad discrecional para adjudicar la parcela a una empresa u a otra.

Podría considerarse, por tanto, que las Normas de comercialización no se considerarían ayudas de Estado en los términos del artículo 107 y siguientes del TFUE, ello sin perjuicio de que, en el caso de que se considere que nos encontramos ante una subvención para la adquisición de suelo, deberán observarse las obligaciones y requisitos derivadas de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones<sup>4</sup>.

Un supuesto diferente es el contenido en la Memoria para la adquisición de parcelas del Polígono Industrial de “El Recuenco”, que regula la adjudicación directa de parcelas a la Fundación Ciudad del Envase y del Embalaje, siendo ésta la única entidad beneficiada por esta medida de ADER.

#### Conclusiones sobre la existencia de una ayuda de Estado:

Limitando el análisis, por lo expuesto, a los Pliegos por los que se pretendía la adjudicación directa de ciertas parcelas a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, podemos concluir lo siguiente:

- Que la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, a los efectos del artículo 107.1 del TFUE, y para la operación que se analiza en el presente informe, tendría la consideración de empresa.
- Que la medida objeto de análisis (disminución del precio del metro cuadrado de las parcelas), pretendía o pretende financiarse con fondos procedentes del sector público estatal y autonómico.
- Que nos encontramos ante un beneficio económico que la Fundación no podría obtener sin la intervención de ADER.
- Que la transacción económica realizada por ADER, de concretarse, no se habría realizado conforme a las condiciones normales de mercado, por cuanto:

---

<sup>4</sup> En este sentido, a día de hoy se encuentra en vigor la Orden DEI/6/2018, de 18 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja a proyectos de inversión para la mejora de la competitividad de las empresas, en régimen de concesión directa, que incluye un programa específico de adquisición de suelo en polígonos industriales.

- Existen un informe de tasación emitido por arquitecto y un informe de valoración de las parcelas emitido por la Consejería de Hacienda y Administración Pública que concluyen que el precio de mercado es el precio de adquisición de ADER a SEPES, esto es, 61,16 €/m<sup>2</sup>.
- Por consiguiente, las condiciones en las que se pretenden adjudicar las parcelas a la Fundación (35 €/m<sup>2</sup>), no serían conforme a mercado.
- Ningún operador en economía de mercado, en condiciones normales, compraría existencias a un precio medio de 61,16 € para posteriormente venderlas a 35 €/m<sup>2</sup>, esto es, un 42,77 % por debajo de su valor de adquisición.
- Que la adjudicación directa de las parcelas solo se prevé para la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje, siendo ésta la única entidad que se beneficiaría de este precio (35 €/m<sup>2</sup>) sin tener que participar en un procedimiento en régimen de concurrencia competitiva.

Salvo prueba en contrario, puede considerarse que concurren los distintos elementos constitutivos del concepto de ayuda estatal. No consta en el expediente ninguna referencia a la aplicación del Reglamento (UE) No 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE y, por tanto, sobre la compatibilidad de esta ayuda concreta con el mercado interior.

## 6 ANÁLISIS DE LA ADQUISICIÓN POR ADER DE LAS PARCELAS DEL POLÍGONO EL RECUENCO PARA SU REVENTA A LA FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE (asunto abc núm. 00885-2022/000477).

### 6.1 Pruebas realizadas

En relación con la adquisición de las parcelas ubicadas en el Polígono Industrial “El Recuenco”, destinadas a la Fundación Ciudad del Envase y Embalaje, se analiza en el presente apartado si la adquisición de parcelas por la ADER para su reventa a la Fundación Ciudad del Envase y el Embalaje tiene causa jurídica válida, si se ha respetado el procedimiento habilitado en la Ley de Patrimonio y, por tanto, si el procedimiento seguido se ajusta a derecho.

Por último, se analiza si la operación planteada implica un incremento del coste de adquisición de las parcelas injustificado, gratuito y arbitrario y, en esta medida, una utilización indebida de los fondos públicos.

### 6.2 Resultado del análisis

**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 abc núm. 00885-2022/000477).**

En primer lugar, y con carácter previo a entrar a analizar cada uno de los apartados indicados, debe hacerse una referencia, siquiera sucinta, a las consecuencias de que la Resolución por la que se acordaba realizar el pago de la garantía fuese declarada nula de pleno Derecho.

Como se exponía, los Pliegos que regían la venta por parte de SEPES incluían la obligación de abonar un 5% del valor de la compra en concepto de garantía, acto que, como quedó expuesto *ut supra*, podría considerarse como nulo de pleno Derecho al prescindirse totalmente del procedimiento legalmente establecido.

Es innegable la relación entre el abono de esta cuantía en concepto de garantía y la posterior adquisición de las parcelas. Así, a priori, la declaración de nulidad de aquel acto determinaría la de los actos sucesivos del procedimiento que culminó con la adquisición de la propiedad de las parcelas por parte de ADER, ello como consecuencia de la propia naturaleza del procedimiento, cuyos actos están vinculados entre sí.

Dicho lo cual, podrían limitarse los efectos de esta regla general con la aplicación del principio de *favor acti*, de manera que la invalidez de un acto de trámite no implicaría la de los sucesivos que sean independientes del primero y tampoco afectaría a aquellos

que, sin ser independientes del anulado, su contenido se hubiese mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

### **6.2.1. Sobre la existencia de una causa jurídica válida del negocio jurídico.**

ADER adquiere las parcelas del SEPES con la finalidad de adjudicarlas a la Fundación Ciudad del Envase y del Embalaje, siendo necesario determinar si esta es causa jurídica válida para el negocio en cuestión. Sobre este punto, se han trasladado dos Informes que tienen conclusiones contradictorias:

- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, de 20 de diciembre de 2022. Este Informe considera que existe una causa jurídica válida por dos motivos:

- En primer lugar, porque ADER tiene entre sus fines este tipo de actuaciones (*“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”*) y,
- En segundo lugar porque la Fundación no se encuentra dentro de las entidades a las que la Administración General del Estado o sus organismos autónomos pueden efectuar una adjudicación directa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 137.4 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP, en adelante). Concretamente, señala lo siguiente:

*“La interpretación de dicho artículo, a criterio de estos Servicios Jurídicos informantes, excluye la posibilidad de que la compraventa se efectúe a persona distinta de la Administración General de la CAR u Organismos autónomos de ésta, ya que las Fundaciones Públicas no se encuentran en la enumeración de entidades a las que se puede efectuar la adjudicación directa por parte de entidades pertenecientes al estado. Ya que dicha adjudicación directa solo se puede efectuar en favor de personas jurídicas de derecho público y, en cuanto a las personas jurídicas de derecho privado, tan sólo se contempla a las sociedades mercantiles, y no a las Fundaciones públicas, que son personas jurídicas de derecho privado”.*

Además, añade este Informe -el subrayado es nuestro-:, *“de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Final segunda de dicha Ley, este precepto no es legislación básica del estado, y en consecuencia no es de aplicación a la Comunidad Autónoma de La Rioja, ya que tiene regulación patrimonial propia.*

*Sin embargo, la ADER de rige, con ciertas excepciones, por la LEY 11/2005, DE PATRIMONIO DE LA RIOJA, cuyo artículo 105, relativo a las formas de enajenación de bienes inmuebles, establece lo siguiente:*

*Artículo 105. Formas de enajenación de bienes inmuebles y derechos reales*

*3. Asimismo, el Órgano competente podrá acordar la enajenación directa cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:*

*d) Cuando el adquirente sea otra administración pública, una entidad de derecho público, Organismo Público o sociedad mercantil de capital entera o mayoritariamente público, fundación pública o consorcio.*

*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*”.

- Informe del Jefe de Asesoría Jurídica de ADER, de 20 de diciembre de 2022, sobre la Propuesta a Consejo de Gobierno para la autorización del gasto por importe de 6.666.520,00 €, correspondiente a la adquisición por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja de parcelas en el Polígono Industrial de “El Recuenco” en Calahorra (asunto abc núm. 00885-2022/000477). Este Informe considera que la intermediación de ADER carece de sentido por los siguientes motivos:

*“La FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE es una fundación pública integrante del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuya creación fue acordada por el Consejo de Gobierno de La Rioja en su reunión de 3 de noviembre de 2021, y formalizada su constitución el día 9 de diciembre de 2021 ante el notario de Logroño don Tomás Sobrino González del Ilustre Colegio de La Rioja (núm. 2.795 de su protocolo).*

*Esta Fundación tiene personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar, en particular para adquirir bienes inmuebles (artículo 4 de sus Estatutos), así como patrimonio propio (artículo 25 de sus Estatutos) e ingresos y tesorería propios (artículo 27 y concordantes de sus Estatutos).*

*3. Siendo esto así, no se entiende, desde el punto de vista jurídico, que, si las parcelas se van a destinar finalmente a la FUNDACIÓN CIUDAD DEL ENVASE Y EL EMBALAJE, no sea esta fundación pública la que adquiera directamente dichas parcelas a SEPES”.*

Asimismo, no se considera que esta labor de intermediación forme parte de los fines de ADER y que no se ha justificado en el expediente esta actuación:

*“Pero no hay en el expediente justificación alguna de la intermediación de la ADER, ni una sola razón o motivo que explique siquiera este modo de proceder, por qué la ADER ha de comprar estas parcelas para revenderlas a continuación a la Fundación, ocasionando un grave perjuicio económico, y consecuentemente una conculcación del principio de salvaguarda de los fondos públicos.*

*El cumplimiento de los objetivos, fines y funciones que la ADER tiene encomendados por su Ley de creación (artículos 3, 4 y 5) en absoluto*

*amparan esta labor de intermediación. Nada añade esta intermediación en cuanto al cumplimiento de dichos objetivos, fines y funciones”.*

Entendemos que la cuestión a dirimir en el presente apartado es si la labor de intermediación entra dentro de los objetivos de ADER, conforme a su normativa de aplicación, para que se cumpla lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, en el punto en el que se indica “*para el cumplimiento de sus fines y gestión de sus intereses*”.

En este sentido, mostramos nuestra conformidad al Informe del Jefe de Asesoría Jurídica de ADER cuando indica que la labor de intermediación no se encuentra entre los objetivos concretos que se prevén en el artículo 3.1 de la Ley 7/1997, de 3 de octubre que son los siguientes:

- a. Favorecer el crecimiento económico de la región.
- b. Favorecer el incremento y la consolidación del empleo.
- c. Corregir los desequilibrios económicos intraterritoriales.

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 Alfaro, 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 la causa última de este negocio jurídico sea su adjudicación directa a la Fundación Ciudad del Envase y del Embalaje toda vez que la misma tiene personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar, en particular para adquirir bienes inmuebles (artículo 4 de sus Estatutos), así como patrimonio propio (artículo 25 de sus Estatutos) e ingresos y tesorería propios (artículo 27 y concordantes de sus Estatutos).**

El Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, de 20 de diciembre de 2022, concluye que existe causa jurídica en tanto que la citada Fundación no estaría incluida en las entidades señaladas en el artículo 137.4 LPAP, “*tan sólo se contempla a las sociedades mercantiles, y no a las Fundaciones públicas, que son personas jurídicas de derecho privado*” y, en definitiva, que no existiría otra forma de adquisición directa de dichas parcelas por parte de la Fundación. Entendemos que esta justificación no es suficiente, en tanto que, en virtud del Protocolo citado *supra*, se podría haber instrumentado la compraventa de estas parcelas por parte del SEPES de cualquier otra forma prevista en el ordenamiento jurídico y no necesariamente a través de la adjudicación directa. **De hecho, con la labor de intermediación de ADER, puede concluirse que únicamente se ha llevado a**

**cabo una estrategia jurídica para salvar la excepción prevista en el artículo 137.4 LPAP sobre adjudicación directa de bienes por parte del SEPES.**

**6.2.2. Sobre la conformidad a Derecho del procedimiento para la adquisición.**

De la documentación se desprende que consta en el Expediente:

- La depuración física y jurídica en los términos previstos en la Ley de Patrimonio de La Rioja, con carácter previo a la tramitación del expediente (artículo 16.3 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja). Así, se indica en el Informe del Consejero de Hacienda y Administración Pública, de 15 de diciembre de 2022: *“En el expediente consta Memoria emitida por el Gerente de la ADER en la que se indica que los inmuebles se encuentran depurados física y jurídicamente referenciando los datos registrales, así como el número de parcela y polígono de las mismas. Se adjunta a esta documentación la tasación de las parcelas, así como escrito de SEPES manifestando su disposición a la venta a favor de ADER”*.
- Resolución de inicio del expediente, determinando, entre otros, el procedimiento de adquisición.
- Memoria en la que se justifica la necesidad de adquirir el inmueble con objeto de destinarlo a los fines cuyo cumplimiento corresponde a la ADER (previsión de si el inmueble se va a integrar en el dominio público o el dominio privado).
- Tasación del inmueble.
- Pliego de condiciones de la enajenación del SEPES.
- Certificado de existencia de crédito de 19 de diciembre de 2022.
- Informe de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 15 de diciembre de 2022, conforme al artículo 53.1 de la Ley 11/2005, que establece que la adquisición a título oneroso de bienes inmuebles y derechos sobre los mismos que la Comunidad Autónoma de La Rioja necesite para el cumplimiento de sus fines y la gestión de sus intereses será acordada por el Consejero competente en materia de Hacienda a propuesta de la Consejería interesada.
- Autorización previa del Consejo de Gobierno, de 21 de diciembre de 2022.
- Informe de Asesoría Jurídica de 20 de diciembre de 2022.
- Informe de Control Interno, de 19 de diciembre de 2022.
- Resolución de 21 de diciembre de 2022, de aprobación del gasto y del negocio jurídico patrimonial, disponiendo los pactos y condiciones de la adquisición, por el Presidente de la entidad.
- Otorgamiento de escritura pública de 22 de diciembre de 2022, liquidación de impuestos e inscripción en el Registro de la Propiedad.

No se ha trasladado:

- Inscripción en el Inventario de Bienes y Derechos de la Comunidad.

- En el caso de que se haya adquirido el inmueble por el procedimiento de adquisición directa, se dará cuenta al Parlamento de La Rioja.

De lo expuesto puede concluirse que el procedimiento seguido para la adquisición citada es conforme a Derecho, en tanto que se han seguido los trámites previstos en la Ley para ello, a salvo de las manifestaciones realizadas *ut supra* sobre la aplicación del principio *favor acti* o principio de conservación de los actos jurídicos.

## 7. 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 SEPES (61,16 €/m<sup>2</sup>) y el precio propuesto de venta a la Fundación (35 €/m<sup>2</sup>).

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 €. 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 abc 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 Alfaro, 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 €, 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 €/m<sup>2</sup>). En cualquier caso, a fecha de emisión del presente informe, la venta a la Fundación todavía no ha tenido lugar.

\*\*\*\*\*

Informe emitido sobre revisión de cumplimiento normativo según nuestra propuesta de  
19 de octubre de 2023.



José Antonio Gómez Domínguez

En Logroño, a 27 de octubre de 2023.