

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**

DICTAMEN

8/96

**SOBRE EL PROYECTO DE TRANSACCION EXTRAJUDICIAL
A SUSCRIBIR ENTRE LA MERCANTIL *PROMOCIONES DE
CONSTRUCCIONES BELTRAN S.A. (PROCOBSA)* Y LA
ADMINISTRACION PUBLICA DE
LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA**

En Logroño, a 23 de octubre de 1996, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia del Consejero D. Joaquín Ibarra Alcoya, que actúa en este caso como Presidente en funciones, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras y D. Pedro de Pablo Contreras, y con la ausencia del Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo y del Consejero D. Jesús Zueco Ruiz, al concurrir en ambos causa legal de abstención, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite el siguiente

DICTAMEN

8/96

Correspondiente a la consulta formulada sobre el Proyecto de transacción extrajudicial a suscribir entre la mercantil Promociones de Construcciones Beltrán, S.A. (en lo sucesivo Procobsa) y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en base a los siguientes.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (como sucesora del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) y D. Arturo Beltrán Picabeo, en representación de la mercantil Procobsa pretenden poner fin al largo contencioso que mantienen desde 1982 en relación con el expediente de enajenación, por subasta, de terrenos y construcción de un centro cívico-comercial en la parcela III-6 a 13, del Polígono de *Lobete* (Logroño), mediante una transacción extrajudicial cuyo proyecto se somete a nuestra consulta. Sobre los particulares de este contencioso daremos cuenta en el cuerpo de este dictamen.

Segundo

Forman parte del expediente que acompaña al proyecto de transacción extrajudicial los siguientes documentos:

- Informe sobre el valor de mercado de un solar sito en Logroño, calle Jorge Vigón, número 57 y con fachada a las calle Pablo Rubio, Mencia López de Haro y Obispo Rubio Montiel, suscrito, el 19 de septiembre de 1996, por un Aparejador de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica, estableciendo dicho valor de mercado entre un importe máximo de 409.000.000 Pts. y un importe mínimo de 340.000.000 Pts.

- Informe sobre las posibilidades de actuación en la parcela denominada «*Mercado de los Pimientos*», suscrito, el 27 de septiembre de 1996, por el Jefe de Area Económico-Jurídica de Patrimonio de la misma Consejería, en que se señalan dos opciones-alternativas para la solución del contencioso y, entre ellas, la de llegar a una transacción extrajudicial.

- Informe favorable de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja sobre el Proyecto de contrato transaccional a suscribir entre la mercantil «*Promociones de Construcción Beltran, Sociedad Anónima*» y la Comunidad Autónoma de La Rioja, suscrito, el 1 de octubre de 1996, por el Letrado Jefe.

- El Pliego de Condiciones que rigió la subasta de la Parcela III-6 a 13 del Polígono *Lobete* de Logroño, redactado, en aquel entonces, por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, aprobado por el Presidente del citado organismo el 31 de julio de 1982.

-Copia de la Sentencia 281/95, de 30 de junio de 1995, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, por la que la Sala reconoce el derecho de Procobsa a que le sea otorgada la adjudicación definitiva de la parcela III-6 a 13, que lo fue provisionalmente el 17 de diciembre de 1982.

- Sendos certificados del Secretario General del Ayuntamiento de Logroño en relación a la calificación urbanística de la Parcela III-6 a 13 antes (uso centro cívico-comercial) y después (uso dotacional de carácter privado) de la entrada en vigor de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Logroño, aprobada en 1985.

Tercero

De acuerdo con las indicaciones del Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de la Rioja, la propuesta de transacción «una vez formalizada por las partes, y antes de elevarse a su autorización por el Consejo de Gobierno de la Rioja, debe trasladarse para el Dictamen oportuno del Consejo de Estado o del Consejo Consultivo de La Rioja».

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de 7 de octubre de 1996, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja remite al del Consejo Consultivo el expediente sobre el proyecto de transacción extrajudicial a suscribir entre la mercantil Procobsa y la Comunidad Autónoma de La Rioja, a fin de que se emita Dictamen de conformidad con lo previsto en el art. 8.4.G. del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio (RCC).

Segundo

El 10 de octubre de 1996, la Presidencia del Consejo Consultivo acusó recibo de la petición, en cumplimiento del art. 33.1 RCC, declaró inicialmente la competencia del Consejo para emitir el Dictamen solicitado, de conformidad con el art. 8.4.G) RCC, y consideró que la consulta efectuada reúne las condiciones establecidas en el art. 32.1 RCC.

Tercero

Concurriendo causa legal de abstención en los Consejeros citados en el encabezamiento, el Consejo Consultivo, en su reunión de 9 de octubre de 1996, acordó nombrar ponente para este asunto al Consejero indicado en el mismo lugar.

Mediante escrito de 10 de octubre de 1996 quedó convocado el Consejo para la sesión 9/96 cuya primera reunión habría de tener lugar el día 24 de octubre de 1996, si bien la Presidencia, por necesidades del servicio, la fijó definitivamente el 23 de octubre de 1996 en que ha tenido lugar el debate y aprobación de este Dictamen con la presidencia en funciones del Consejero también expresado al comienzo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para emitir el Dictamen solicitado

Es competente este Consejo Consultivo en virtud de lo dispuesto en el art. 98.2 de nuestra Ley reguladora, en la redacción dada por la Ley 10/1995, y en el art. 8.4. G) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio.

En efecto, si bien el art. 20 de la ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tan solo establece como requisito procedimental de las transacciones sobre sus bienes o derechos patrimoniales el acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Hacienda y Economía (ahora de Hacienda y Promoción Económica), debe entenderse que, además, constituye requisito previo del acuerdo transaccional, entonces y ahora, la necesidad de solicitar previo dictamen del Consejo de Estado (en aplicación de lo dispuesto en el art. 39 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de Septiembre, en relación con los arts. 21.7 y 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado) o, ahora, tras la creación del Consejo Consultivo de La Rioja, la posibilidad de recabárnoslo en aplicación de lo dispuesto en el referido art. 8.4.G) de nuestro Reglamento.

En el presente caso, el Presidente del Consejo de Gobierno, ha dispuesto, de acuerdo con el art. 8.4 del Reglamento del Consejo Consultivo, solicitar Dictamen al mismo sobre la proyectada transacción extrajudicial y no someterlo al Consejo de Estado, legítima opción que determina nuestra competencia en los términos más amplios que la misma tiene en los casos en los que, como en el presente, nuestro Dictamen tiene carácter preceptivo y previo al acuerdo de transacción.

Segundo

Ambito del Dictamen del Consejo Consultivo en relación con las transacciones judiciales o extrajudiciales sobre bienes o derechos patrimoniales de la C.A.R.

El objeto de la consulta sometida a nuestra consideración es el proyecto de contrato de transacción extrajudicial que pretende celebrarse entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y Procobsa por el que ésta renuncia a la adjudicación definitiva de la parcela III-6 a 13, del Polígono de *Lobete* (Logroño) y de los demás derechos que pudieran corresponderle sobre dicha parcela, renunciando, asimismo y en consecuencia, a la ejecución de la Sentencia 281/95, de 30 de junio de 1995 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de La Rioja se compromete a desistir del recurso de casación interpuesto contra la referida sentencia, pendiente de resolución ante el Tribunal Supremo, y a abonar a Procobsa la cantidad de 375.000.000 pesetas como contraprestación por las referidas renunciaciones.

Según el art. 1809 del Código Civil, *«la transacción es un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que había comenzado»*. En el presente caso, se trata de lo que se conoce doctrinalmente como una transacción extrajudicial que tiene por objeto poner fin, fuera del proceso, al contencioso judicial que sostienen las partes (contienda litigiosa pendiente todavía de un recurso de casación ante el Tribunal Supremo) mediante la renuncia mutua a algunos de sus respectivos derechos.

En la primera ocasión en la que se somete a nuestra consideración una cuestión de tal naturaleza, y habida cuenta de que nuestra intervención en esta materia deriva de una competencia establecida originariamente por la legislación estatal, nada más lógico que hagamos nuestra la reiterada doctrina del Consejo de Estado acerca del alcance de su intervención en esta clase de procedimientos, doctrina que ahora es aplicable a los órganos consultivos creados por las Comunidades Autónomas, como es nuestro caso.

En efecto, señala el Consejo de Estado, en su Dictamen 47.170, de 28 de febrero de 1985 (Recopilación de Doctrina Legal de 1985, § 72), que su intervención *«va dirigida básicamente a la comprobación de la corrección formal del procedimiento seguido en el expediente, a la concurrencia de los requisitos jurídicos propios del contrato de transacción y, finalmente, siempre que sea posible, a la*

valoración de las prestaciones y contraprestaciones transaccionales desde la perspectiva de la defensa de los intereses públicos, de la recta aplicación del ordenamiento jurídico y de los criterios básicos de justicia». En igual sentido, el Dictamen 764/92, de 9 de julio de 1992 (Recopilación de Doctrina Legal 1992, § 71). En otras ocasiones, se refiere a la «*verificación de la procedencia y de la oportunidad de la misma*». Por “*procedencia*” hay que entender, señala el Consejo de Estado, la “*conurrencia de los requisitos exigidos*”; y por “*oportunidad*”, la existencia por parte de la Administración de una “*voluntad de transigir y la idoneidad de los términos en que ésta proyecta plasmarse*” (Dictamen 44.772, de 23 de diciembre de 1982, Recopilación de Doctrina Legal 1983, § 297).

En conclusión, las cuestiones que debemos examinar en relación con el proyecto de transacción son, unas, de carácter formal o procedimental, y otras, de carácter sustantivo o material, es decir: si concurren los elementos objetivos que determinan la necesidad o conveniencia de establecer un acuerdo transaccional que resulte favorable para el interés público.

Tercero

Requisitos formales de la transacción sobre bienes o derechos patrimoniales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Las cuestiones de índole formal o procedimental a tener en cuenta en un asunto como éste, se refieren al examen de la competencia administrativa para que la Comunidad Autónoma pueda transigir; al procedimiento a seguir; y a la necesidad de solicitar dictamen previo del Consejo de Estado o de este Consejo Consultivo. Examinemos por separado cada uno de estos extremos.

A) Competencia para transigir.-

La competencia para transigir sobre los bienes o derechos patrimoniales de la Comunidad Autónoma de La Rioja corresponde, al Consejo de Gobierno, mediante acuerdo, a propuesta del Consejero de Hacienda y Promoción Económica (cfr. arts. 20.1 y 46.4 de la Ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con el art. 1812 del Código Civil). Ello supone una reserva de dicha competencia al órgano de máximo nivel administrativo, conforme a lo que ha

sido el criterio de la legislación estatal sobre la materia (desde la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1911). La competencia del Consejo de Gobierno para aprobar la transacción extrajudicial no es un mero requisito de eficacia, sino de validez, no susceptible de delegación (Dictámenes del Consejo de Estado núms. 44.865, de 23 de diciembre de 1982; 45.164-A, de 28 de abril de 1983; y 45.719, de 8 de marzo de 1984, Recopilación de Doctrina legal de 1982, 1983 y 1984, §§ 299, 31 y 155-156).

En cuanto a Procobsa, dado que se trata de un persona jurídica, su representante legal debe contar con poder especial para transigir (art. 1713.2 Código Civil) y, como ha señalado el Consejo de Estado, su consentimiento debe constar antes de que el acuerdo de transacción se someta a la aprobación del Consejo de Gobierno (Dictamen 45.732, de 6 de octubre de 1983, Recopilación de Doctrina Legal de 1983, § 336).

A este respecto hay que advertir que se observa en diversos documentos obrantes en el expediente una diferencia de denominación de esta empresa que debe aclararse en el texto definitivo de la transacción haciendo referencia a los datos precisos y exactos con que la misma conste inscrita en el Registro Mercantil.

En el presente caso, no parece oportuno, pese a la opinión favorable que sobre este extremo tiene la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, que lo que se someta a la aprobación del Consejo de Gobierno sea un convenio transaccional ya formalizado cuya eficacia queda suspendida en tanto no recaiga la aprobación del Consejo de Gobierno (Cláusula Cuarta) y sin efecto jurídico alguno caso de que ésta no se produjera (Cláusula Quinta). La necesidad de contar con el consentimiento del representante de Procobsa y que la Consejería se limite a elevar un proyecto de convenio y no un convenio ya formalizado, aconsejan una formalización documental escrita respetuosa con las reglas competenciales legalmente establecidas a tal efecto. Por tanto, el Consejo Consultivo estima que la denominación correcta de lo que ha de someterse a la aprobación del Consejo de Gobierno no es un documento de transacción, sino un proyecto de tal, ya que, en rigor, sólo se trata de una oferta de contrato formulada por Procobsa y la Consejería proponente, que, para perfeccionar el negocio transaccional, precisa la aceptación del Consejo de Gobierno.

B) Procedimiento para transigir.-

En cuanto al procedimiento, debe recordarse, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen núm. 42.868, de 23 de diciembre de 1980, Recopilación de Doctrina Legal de 1979-80, § 26), que no existe en la legislación administrativa aplicable un procedimiento formal completo para alcanzar la transacción, ni un sistema

de reglas de fondo que hayan de tenerse obligatoriamente presentes, por cuanto, si bien es un contrato *de la Administración y administrativo*, a tenor de las reglas del art. 5.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos del Estado, según el art. 54 del Reglamento General de Contratos de 1975, aplicable en cuanto no se oponga a aquella Ley -de acuerdo con su Disposición Derogatoria Unica, 1.b)- las transacciones de la Administración se regulan por su legislación especial, hoy, para el caso de La Rioja, por el art. 20 de la Ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio, que no contiene, como ha quedado señalado, una regulación sustantiva, sino exclusivamente orgánica o competencial de la cuestión.

En materia de procedimiento no son, pues, exigibles otras reglas que las derivadas de algunos de los principios generales del procedimiento administrativo común que, en el presente caso, se concretan en la simplicidad y eficacia del procedimiento (trasunto de los de economía procesal y contradicción) al objeto de alcanzar la voluntad de transigir que parece existe en las dos partes, sin perjuicio de la salvaguarda del interés público, fin inherente a la actividad de la Administración Pública.

En conclusión, la regulación jurídico-administrativa de la transacción, a la que remite el art. 1812 Código Civil, no afecta a su contenido, sino que se circunscribe a los requisitos formales para su válida celebración, concretados en la necesaria aprobación de la transacción por el Consejo de Gobierno y en el dictamen previo del Consejo de Estado o Consultivo.

La inexistencia de regulación sustantiva de las transacciones posibles a la Administración explica, en el marco de la libertad contractual y pacticia reconocida en los arts. 4, de la precitada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LCAP), y 88, de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPC), que no existan más límites para las partes que los impuestos por la posibilidad misma de transigir (*«materias no susceptibles de transacción»*, dice el art. 88.1 LPC, en relación con la terminación convencional de los procedimientos), límites para cuya identificación no hay que atender exclusivamente al Código Civil, pues, existen principios generales propios del ordenamiento jurídico administrativo de los que se derivan reglas específicas a tener en cuenta en cada caso, tales como que el contenido de la transacción proyectada *«no sea contrario al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración»* (art. 4 LCAP), ni suponga *«alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos»*, (art. 88.4 LPC).

C) Caracter de nuestro Dictamen en materia de transacciones.-

El carácter de previo que tiene nuestro dictamen, lo convierte en «*antecedente necesario para que la transacción pueda autorizarse*», hasta el punto de que el Consejo de Estado se ha referido a esta intervención como «*un supuesto claro y típico de tutela administrativa*» (Dictamen 41.546, de 26 de enero de 1978, Recopilación de Doctrina Legal 1978, § 107).

La defensa de los intereses públicos que pueden verse comprometidos justifica la intervención del Consejo de Estado o, en nuestro caso, del Consejo Consultivo, pues “*a él se confía una experta valoración de las causas que generan la inseguridad jurídica desde el punto de vista de la entidad pública afectada y de la justeza, al menos en términos generales, del intercambio, a fin de que los intereses públicos queden debidamente salvaguardados*”.

Cuarto

Requisitos sustantivos de la transacción sobre bienes o derechos patrimoniales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Según reiterado criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, cfr. la Sentencia de 27 de noviembre de 1987) y de la doctrina legal del Consejo de Estado (entre otros, cfr. el Dictamen 764/92, de 9 de julio, Recopilación de Doctrina Legal de 1992, § 71) tres son los elementos esenciales del contrato de transacción:

- Una relación jurídica litigiosa que produce incertidumbre en relación a su misma existencia o a su contenido.
- La intención de las partes de eliminar tal incertidumbre, sustituyendo la relación jurídica controvertida por otra totalmente cierta y clara.
- El otorgamiento por las partes de recíprocas concesiones (*aliquid datum, aliquid retentum*).

Debemos, pues, examinar la concurrencia de dichos elementos en la relación litigiosa existente entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y Procobsa, origen del

proyecto de convenio transaccional sometido a nuestra consideración.

A) Examen de la relación litigiosa.

La relación litigiosa entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y Procobsa tiene su origen en el expediente para la enajenación mediante subasta de la Parcela III-6 a 13 del Polígono de *Lobete* (Logroño) con la finalidad de construir un centro cívico-comercial, que se inicia al serle adjudicada provisionalmente a Procobsa dicha parcela por el entonces Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, en diciembre de 1982 (esa es la fecha y no 1992, como erróneamente se señala en el apartado I de la Exposición del proyecto de transacción), y que, al no elevarla a definitiva el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, en 1987, tras el correspondiente traspaso de la competencia en la materia, da lugar a la formalización de un recurso contencioso-administrativo, resuelto, por ahora, mediante la Sentencia 281/95, de 30 de junio de 1995, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, por la que se declara el derecho de Procobsa a que le sea otorgada la adjudicación definitiva de aquella parcela. Dicha sentencia ha sido recurrida en casación ante el Tribunal Supremo sin que, hasta el día de la fecha, haya recaído sentencia.

Existe, por tanto, una relación controvertida que se halla judicializada. En los hechos origen de este litigio han intervenido distintas Administraciones. Así el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, organismo autónomo adscrito al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo; la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha sucedido al referido organismo en el ejercicio de las competencias en materia de vivienda, y, en otro orden, pero con incidencia directa en el caso, el Ayuntamiento de Logroño. No puede valorarse adecuadamente esta plural relación jurídica litigiosa sin fijar los elementos más relevantes de la misma, aunque, para no perderse en el complejo y accidentado relato fáctico, conviene no olvidar el doble litigio que sostiene Procobsa.

- De una parte, contra la Comunidad Autónoma de La Rioja, sucesora del IPPV, por la no adjudicación definitiva de la parcela III- 6 a 13 del Polígono de *Lobete* y que concluye con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 30 de junio de 1995. En este pleito actúa el Ayuntamiento de Logroño como coadyuvante de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- De otra parte, contra el Ayuntamiento de Logroño en relación con la denegación de la licencia de obras provisional, de apertura, etc. que dará lugar, a su vez, a un doble proceso contencioso administrativo, favorable en un primer momento a Procobsa (anulando actuaciones municipales y retrotrayendo el expediente al momento del otorgamiento de la licencia) y posterior nuevo recurso contra la denegación definitiva de la licencia, que ha sido resuelto a favor del Ayuntamiento. En este último proceso actuó la Comunidad Autónoma de La Rioja como coadyuvante del

Ayuntamiento de Logroño.

Debe tenerse en cuenta que esa doble relación que Procobsa tiene con la Comunidad Autónoma de La Rioja y con el Ayuntamiento de Logroño (o los resultados de las mismas), sirve de fundamento a cada una de las Administraciones actuantes como justificación de sus respectivos actos: el motivo final de la no adjudicación definitiva por la Comunidad Autónoma de La Rioja de la parcela referida es la denegación de la licencia de obras por el Ayuntamiento de Logroño como consecuencia de la modificación del planeamiento, que impide construir en ella un centro cívico-comercial. El motivo último de la modificación del planeamiento es la no adjudicación definitiva por la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como las protestas que suscitó en ciertos sectores comerciales de la ciudad la calificación de la parcela para uso cívico-comercial, que justificó la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Logroño y el cambio de calificación de la parcela.

Pero conviene fijar los hechos más relevantes que son los siguientes y cuyo detalle puede encontrarse en la voluminosa documentación que ha generado este expediente, aunque dicha delimitación fáctica no resulte tarea fácil, por la complejidad de las relaciones:

- El Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, el 1 de abril de 1982, acordó la enajenación mediante subasta de la parcela III-6 a 13, parcela cuya calificación era la de centro cívico y comercial, calificación urbanística acorde con el planeamiento municipal entonces vigente.
- La Mesa de Contratación, constituida en la Dirección Provincial del MOPU en La Rioja, otorgó, el 17 de diciembre de 1982, la adjudicación provisional de la parcela a Procobsa, única licitadora concurrente, por el precio de 80.101.000 pesetas. La documentación se remite a los órganos centrales de IPPV para que, en su caso, la elevaran a definitiva.
- El 20 de diciembre de 1982, Procobsa solicitó licencia de obras provisional al Ayuntamiento de Logroño, licencia que se deniega por la Comisión Permanente el 28 de enero de 1983.
- El 30 de diciembre de 1982, la Federación de Empresarios de La Rioja solicita la declaración de nulidad de actuaciones por un vicio inicial en el anuncio de la subasta que, tras los trámites pertinentes en la Administración periférica y central, es considerada extemporánea por el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, el 15 de febrero de 1984.
- El 1 de marzo de 1983, Procobsa, solicita al Ayuntamiento de Logroño

licencia de apertura del Centro proyectado, aportando un estudio de impacto. Tras denunciar la mora en la resolución y acudir ante la Comisión Provincial de Urbanismo (que no admite la subrogación al existir una previa y expresa denegación de la licencia), interpone sucesivos recursos administrativos. Finalmente, el 23 de agosto de 1983, la Comisión Permanente del Ayuntamiento de Logroño, deniega la licencia de apertura.

- El 18 de noviembre de 1983 y el 15 de noviembre de 1984, el Ayuntamiento de Logroño aprueba, primero provisional, y luego, inicialmente, la revisión del Plan General de Ordenación Urbana. La revisión propone una alteración de la calificación del uso de la parcela que pasa a dotacional público. Procobsa comparece en el trámite de información pública, pero no son atendidas sus alegaciones. El 20 de junio de 1985 se aprueba definitivamente la revisión del citado Plan por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de La Rioja (B.O.R. de 4 de julio de 1985), quedando calificada la parcela como de uso dotacional de carácter privado, lo que excluía la posibilidad de construir un centro cívico-comercial.

- Las sucesivas denegaciones municipales de las licencias de obras y apertura de establecimiento a Procobsa, parecen ser la causa de que, ante el riesgo de incumplimiento de los plazos previstos en el Pliego de Condiciones que rigió la enajenación de la citada parcela, le aconsejen a aquella sociedad a dirigirse a los órganos centrales del I.P.P.V., en Madrid, mediante escrito (sin fecha y sin firma legible, pero que parece cursado en marzo de 1984 y que corresponde al representante legal de Procobsa), solicitando se deje en suspenso la adjudicación definitiva hasta que se resuelva la cuestión jurídica planteada por el Ayuntamiento de Logroño.

- Entre tanto, por el Real Decreto 1558/1984, de 1 de julio, tiene lugar el traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios del Estado en materia, entre otras, de vivienda. Entre los bienes transferidos a la Comunidad Autónoma de LA Rioja no se incluye la Parcela III-6 a 13 del Polígono de *Lobete*, aunque sí parece que, entre la documentación, se remite el expediente en cuestión. Este olvido se subsana formalmente por el Real Decreto 1493/1987, de 16 de octubre, de ampliación de los medios inicialmente omitidos (la parcela en cuestión). Mientras tanto, seguía sin resolverse acerca de la adjudicación definitiva, si bien como ha quedado señalado se había alterado el planeamiento municipal relativo a la parcela. No obstante, el 14 de enero de 1986, la Dirección Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo remite a la Comunidad Autónoma de La Rioja el expediente completo, señalando que la adjudicación definitiva quedó interrumpida por la falta de licencia municipal de obras.

- Contra el acuerdo municipal de 26 de junio de 1983, de denegación de la licencia de obras se interpone, previo el recurso de reposición, recurso contencioso-administrativo ante la entonces Audiencia Territorial de Burgos que, por Sentencia de 29 de enero de 1987, anula el acuerdo municipal y ordena reponer las actuaciones al momento previo al otorgamiento y confiere a Procobsa la posibilidad de subsanar los reparos que ofrece el proyecto.

- El 14 de abril de 1987, esto es, casi cinco años más tarde de la fecha de la adjudicación provisional, el Consejero de Ordenación del Territorio acuerda no adjudicar definitivamente la Parcela III-6 á 13 a Procobsa, dado que el planeamiento municipal imposibilita la construcción de un centro cívico-comercial. Contra dicha resolución se interpone recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial de Burgos que, por Auto de 22 de octubre de 1991, una vez creado el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, declina la competencia a favor de este Tribunal, donde se reciben las actuaciones el día 8 de enero de 1993. Por Sentencia 281/95, de 30 de junio de 1995, este Tribunal considera no ajustada a Derecho la Resolución de 14 de abril de 1987 y declara el derecho de Procobsa a que le sea otorgada la adjudicación definitiva de la parcela referida.

- Contra la Sentencia de 30 de junio de 1995 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del I Tribunal Superior de Justicia La Rioja, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha presentado recurso de casación ante el Tribunal Supremo, recurso que ha sido admitido a trámite, ha tenido lugar la personación en el mismo y se ha formulado, con fecha de 29 de septiembre de 1995. Se trata de un recurso de casación ordinario por infracción de normas del ordenamiento jurídico (art. 95.4º de la Ley de la Jurisdicción) en el que ha comparecido el Ayuntamiento de Logroño como coadyuvante de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

B) Ponderación de la controversia e intención de finalizarla.

Hecha la anterior exposición de los hechos con relevancia jurídica de la compleja, enmarañada y controvertida relación jurídica existente entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y Procobsa, en la que han confluído, como queda dicho, distintas Administraciones Públicas que se han sucedido en la titularidad de la competencia, e incluso Tribunales distintos (que también se han sucedido en su función de tutela judicial, al alterarse su competencia territorial), lo que ha determinado, por la actuación concurrente de unas y otros, una prolongación injustificada en el tiempo de esta

polémica, perjudicial para los intereses públicos (los urbanísticos inherentes a la adecuada solución del destino final de la Parcela III-6 a 13) y para los particulares de Procobsa.

La inseguridad de la relación jurídica existente entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y Procobsa es patente y cierta. La concreción definitiva de los derechos de las partes que pueda resultar de la conclusión de los pleitos hoy abiertos, es incierta y no queda claro que no se reabran otros al finalizar aquéllos. En esta relación controvertida, existe una Sentencia que reconoce a Procobsa el derecho a la adjudicación definitiva de la parcela, cuya ejecución puede solicitar la empresa en cualquier momento de la Administración, si no lo hacen de oficio los Tribunales.

Además, y en otro orden de cosas, es cierto que el valor de la adjudicación provisional (80.101.000 pesetas) no parece que hoy esté actualizado. La representación procesal de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en sus distintas actuaciones procesales - tras la defensa fundada de la legalidad de la actuación de la misma, dado que la alteración municipal del planeamiento imposibilita el destino de la parcela al fin para el que fue enajenada-, pone de manifiesto que ese solar hoy podría multiplicar su valor por varios dígitos, lo que supondría un enriquecimiento sin causa de Procobsa, al no corresponder la valoración hecha en 1982 con la que hoy debiera hacerse, extremo que pone de manifiesto la valoración de mercado, obrante en el expediente, hecha por un profesional competente, a la que ya nos hemos referido y sin perjuicio de lo que sobre la misma señalaremos en el Fundamento Jurídico Quinto de este Dictamen.

De otro lado, los límites estrictos de la casación (motivos tasados) y su carácter excepcional, como reiteradamente recuerda el Tribunal Supremo, no permiten adelantar, en modo alguno, cuál vaya a ser el fallo que en su día dicte el Tribunal Supremo y ,por tanto, cuál pueda ser la suerte de las posiciones jurídicas defendidas por los recurrentes (Comunidad Autónoma y Ayuntamiento), que podrían conocer un desenlace desfavorable para sus pretensiones.

Finalmente, no puede ignorarse que, aunque dichos recurrentes obtuvieran una sentencia favorable en este recurso de casación, ello no cierra la posibilidad de que se planteasen en el futuro nuevos contenciosos, como, por ejemplo, los que podrían deducirse por responsabilidad patrimonial consecuencia, bien de la tardanza en la resolución del expediente en una cuestión que ha acarreado la necesidad de efectuar gastos para la defensa jurídica de los intereses de Procobsa, bien por la alteración del planeamiento urbanístico, responsabilidad concurrente con el Ayuntamiento de

Logroño, pero en la que tiene una singular posición la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cuanto que la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Logroño fue otorgada por los órganos competentes regionales. Si la iniciativa de la revisión es, en virtud del principio de autonomía, estrictamente municipal, no cabe ignorar la existencia de intereses supramunicipales que justifican que la aprobación definitiva de los instrumentos generales de planeamiento corresponda a los órganos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, competencia que, llegado el caso, hubiera permitido una actuación diferente de los órganos regionales.

En suma, la relación litigiosa y cargada de incertidumbre que mantienen la Comunidad Autónoma y Procobsa constituye razón suficiente que justifica la conveniencia y oportunidad de poner término a la misma mediante el acuerdo transaccional proyectado y sometido a nuestra consideración, que es la expresión de la voluntad decidida de las partes de eliminar la incertidumbre. Concurren, pues, los dos primeros requisitos jurídicos propios del contrato de transacción.

Quinto

Análisis de las prestaciones y contraprestaciones transaccionales

Examinados en el fundamento anterior los dos primeros requisitos del negocio transaccional, quedamos tan sólo analizar el tercero, que conlleva, de conformidad con la doctrina legal antes enunciada, la ponderación de las prestaciones y contraprestaciones transaccionales que se hacen las partes, desde la perspectiva de la defensa de los intereses públicos, de la recta aplicación del ordenamiento jurídico y de los criterios básicos de justicia.

Las prestaciones de las partes están recogidas en el proyecto de transacción extrajudicial en la Cláusula Primera, las de Procobsa, y, en la Segunda, las de la Comunidad Autónoma:

- Procobsa se obliga a renunciar a la adjudicación definitiva de la Parcela III-6 á 13 y a los demás derechos que pudieran corresponderle sobre la parcela de referencia, así como a trasladar a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja el acuerdo transaccional, renunciando a la ejecución de la Sentencia 281/95, de 30 de junio de 1995.
- La Comunidad Autónoma de La Rioja se obliga a desistir del recurso de

casación presentado contra la referida sentencia de 30 de junio de 1995; a abonar a Procobsa la cantidad de 375.000.000 Pts. *“como contraprestación por la renuncia a los derechos que pudieran corresponderle sobre la parcela enunciada”*; y a realizar el pago *“tan pronto como se hayan cumplido todas las formalidades exigibles”*.

Sobre estas obligaciones de las partes, el Consejo Consultivo debe efectuar las siguientes observaciones:

Primera.- En cuanto a la obligación de Procobsa, no parece adecuado afirmar, como hace el proyecto, que *“se obliga a renunciar”* a la adjudicación definitiva de la parcela, ya que, en rigor, eso significa una simple obligación precontractual que debería ser seguida de la renuncia en sí a la adjudicación, por lo que entendemos más aconsejable expresar, simplemente, que Procobsa *“renuncia”* a la referida adjudicación *“y a todos los derechos que de ella pudieran derivarse, así como a cualquier pretensión y reclamación que pudiera tener su origen o derivar del asunto transigido”*.

Segunda.- En cuanto al desistimiento del recurso de casación, debe señalarse que la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa regula, entre los *“otros medios de terminación del procedimiento”*, la figura del desistimiento (art. 88), pero, como quiera que éste lo refiere la Ley al demandante, ha de precisarse que el aquí proyectado lo será al amparo de lo dispuesto en el art. 1726 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aplicable supletoriamente al proceso contencioso-administrativo, y que permite al recurrente separarse, en cualquier momento, del recurso de casación que hubiere interpuesto.

Esto dicho, no se trata de valorar ahora los aspectos sustantivos relativos a la procedencia del desistimiento ni de entrar a examinar la justeza de la posición jurídica de la Comunidad Autónoma de La Rioja al decidirlo. La situación de inseguridad e incerteza de la relación jurídica con Procobsa exige la voluntad de poner término a la misma y el otorgamiento de recíprocas contraprestaciones. Una de ellas es el desistimiento. Lo que debemos analizar son los aspectos formales para que sea eficaz. El desistimiento supone la declaración del actor -en nuestro caso, del recurrente- en el sentido de no querer la prosecución del proceso -en nuestro caso, del recurso- por él iniciado. Las limitaciones que tiene el desistimiento, abstractamente considerado (se deja imprejuizado el objeto procesal y, por tanto, sin fuerza de cosa juzgada), no se dan en el desistimiento en segunda instancia o, como en este caso, en la casación. Quien desiste en casación expresa su voluntad de no impugnar la resolución recurrida que, en consecuencia, deviene firme y, eventualmente, adquiere también fuerza de cosa juzgada material. En este sentido, el desistimiento debe formalizarse ante el Tribunal Supremo

de acuerdo con los requisitos señalados en los artículos 1726 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, supletoriamente aplicable.

Por ello, desde un punto de vista estrictamente procesal, no parece acertado el criterio defendido por la Asesoría Jurídica en su informe sobre el contrato transaccional cuando señala que *“la renuncia de derechos efectuada por la contraparte (Procobsa) pondrá fin, por sí misma, al pleito pendiente de resolución ante el Tribunal Supremo, sin que fuera preciso el desistimiento de los recursos de casación interpuestos por la Administración Autonómica y por la parte coadyuvante de la misma”*. No debe confundirse la transacción judicial con la extrajudicial. Ésta última, que es la del caso sometido a nuestra consideración, no tiene, por sí misma, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito del proceso civil, virtualidad para poner fin a un pleito seguido ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, la Comunidad Autónoma de La Rioja debe desistir expresamente del recurso de casación formalizado para que la transacción surta los efectos procesales que se pretenden.

Por lo que se refiere a Procobsa, parece conveniente que conste claramente también en la transacción que se obliga a no oponerse al desistimiento del recurso de casación que presentará la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Supremo.

Tercera.- Ahora bien, la consecuencia de ese desistimiento ante el Tribunal Supremo es, como hemos señalado, la firmeza de la Sentencia dictada en su día por el Tribunal *“a quo”*, es por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, lo que plantea la obligación de ejecutarla, a tenor del art. 118 de la Constitución (*“Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales”*), por lo que no es correcto afirmar que se renuncia *“a la ejecución de la sentencia”*, como se hace en el proyecto de transacción, ya que la ejecución de sentencias dictadas por la jurisdicción contencioso-administrativa supone una función jurisdiccional (la de *“hacer ejecutar lo juzgado”*) que es de orden público procesal y constitucional (art. 117.3 CE y 2.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial) en sí mismo irrenunciable. Por tanto, en rigor, la ejecución de la sentencia no es renunciable, aunque, como hemos expresado antes, sí lo sean los derechos reconocidos por la misma y los que puedan derivarse de su ejecución.

Por tanto, la actual redacción del proyecto de transacción podría plantear problemas jurídicos de importancia al trasladarse al proceso, de ahí que estimamos más aconsejable adoptar una redacción por la que ambas partes se obliguen a comunicar a la Sala que, mediante transacción extrajudicial, debidamente tramitada con todas las formalidades especiales exigidas para ello a las Administraciones Públicas, han quedado satisfechos los intereses inherentes a la situación jurídica individualizada

reconocida en la Sentencia de 30-6-95, por lo que nada tienen ya que reclamarse por razón de este proceso y soliciten, en consecuencia, el definitivo archivo de las actuaciones referentes al mismo.

Cuarta.- En cuanto al pago a Procobsa de 375.000.000 pesetas como contraprestación por la renuncia a los derechos que pudieran corresponderle sobre la Parcela III-6á 13, este Consejo no tiene, ni es su función, un criterio propio para evaluar si con dicha cantidad se compensa adecuadamente y sin perjuicio de los intereses públicos la renuncia a la que se obliga Procobsa. El Consejo de Gobierno debe tomar en consideración para su cuantificación, según criterios de oportunidad y conveniencia, en qué medida quedan satisfechos equilibradamente los intereses de Procobsa y, al mismo tiempo, los intereses públicos regionales.

Lo que si resulta meridiano para este Consejo Consultivo es que no debe vincularse la cuantía de pago exclusivamente a la valoración económica que el terreno tenga (actual o futura, o sea, con la presente calificación urbanística o con otra futura) ya que la transacción no instrumenta una compraventa del mismo en la que sea necesario fijar con precisión un precio, sino recíprocas concesiones y renunciaciones de derechos cuya ponderación económica no está presidida únicamente por el valor de la parcela, aunque, sin duda, es un factor que, como se ha hecho en el expediente, ha de tenerse también en cuenta.

De ahí lo equívoco que resulta el Informe sobre valor de mercado del citado solar que se acompaña con el expediente y que resulta, según parece, por los valores máximos y mínimo que ofrece, determinante con exclusividad de la cuantía de la contraprestación económica a la que se obliga la Comunidad Autónoma de La Rioja. Por el contrario, en la valoración pueden entrar lícitamente otros aspectos que singularizan la enmarañada, accidentada y larga relación que ha mantenido con Procobsa (la dilatada duración de la resolución del expediente, un fallo condenatorio a favor de Procobsa, la posible responsabilidad derivada de la modificación del planeamiento urbanístico, etc.) para, a la vista de todos ellos, establecer su cuantificación, para lo que están perfectamente habilitadas las partes que son quienes mejor conocen el conjunto de aspectos transigibles pero, sin necesidad de ligar, reiteramos, su decisión exclusivamente al valor de mercado que la parcela tenga.

Ahora bien, precisamente teniendo en cuenta la concurrencia de diversos factores que han conducido a las partes a la fijación de la contraprestación económica a que se obliga la Comunidad Autónoma de La Rioja, es por lo que este Consejo entiende que, en el texto de la transacción, debe quedar claro que Procobsa se da totalmente por pagada con la recepción de la expresada suma, renunciando, por tanto, a cualquier pretensión y reclamación en los precisos términos antes señalados.

Quinta.- Finalmente, se advierte que otra Administración Pública, concretamente el Ayuntamiento de Logroño, ha sido también parte en el proceso, coadyuvando con la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que se estima aconsejable obtener también ahora su colaboración no oponiéndose a la plasmación en dicho proceso de la transacción a que han llegado las partes principales, e, incluso, efectuando las actuaciones procesales que faciliten su cumplimiento..

A la vista de lo razonado formulamos las siguientes

CONCLUSIONES

Primera

El asunto litigioso sometido a nuestra consideración reúne los requisitos jurídicos que habilitan a las partes para finalizarlo mediante transacción extrajudicial, por lo que éste Consejo Consultivo informa favorablemente dicha forma de finalización del mismo.

Segunda

No obstante, el informe favorable a que alude la conclusión anterior debe entenderse condicionado a la redacción por las partes de un nuevo texto transaccional en el que se recojan las observaciones y consideraciones efectuadas en el cuerpo de este Dictamen y, especialmente, en sus Fundamentos de Derecho Tercero A), Cuarto 1 y Quinto.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

