

La transacción, en el Derecho Local vigente

He aquí un tema de singular interés jurídico-administrativo que tiempo atrás nos hizo meditar hondamente y que, en el momento actual, ocupa toda nuestra atención. La Ley de Régimen local se enfrenta con el problema muy someramente y en sentido limitativo. Y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico le dedica un solo artículo para fijar el «quórum» que precisa el acuerdo de transigir. Vale, sin embargo, la pena el estudiar este matiz legal, de ahincada raigambre civil, no sólo por la importancia jurídica que tiene, y cuyo rango reconoce la propia Ley al exigir para la autorización un Decreto acordado en Consejo de Ministros, con audiencia previa del Consejo de Estado en pleno, sino, también, porque el viejo proverbio asegura que «vale más una mala transacción que un buen pleito», y si para un particular no es aconsejable en la mayoría de las ocasiones el planteamiento de contiendas judiciales, no siendo éstas absolutamente inevitables, para una Corporación local lo es mucho menos, salvo el caso de que se vea demandada y tenga que actuar en propia defensa. Sea como quiera, la cuestión es que el precepto legal induce a confusiones y conviene hacer una penetración a fondo en su escueto contenido para luego deducir las conclusiones pertinentes.

No se crea que este problema de la transacción se da infrecuentemente en el ámbito local. Nada de eso. Lo que ocurre es que se llega al compromiso de transigir cuando las posibilidades

de obtener un fallo favorable son muy limitadas y la continuación de la «litis» puede constituir un daño cuantioso para la Entidad local; o también cuando, antes de plantearse el pleito, se hallan fórmulas que lo eviten con beneficio para ambas partes litigantes. En los dos aspectos la solución no ofrece dudas, y es realmente la única aplicable en buena doctrina jurídica y moral.

Conocemos dos casos de transacción que merecen ser citados como ejemplo. Uno de ellos es el siguiente: el Ayuntamiento de X fué instituído hace muchos años legatario de una importante cantidad de terrenos que, según disponía el testador, habrían de ser dedicados a un fin científico específicamente señalado. Pasa el tiempo en proporción considerable, y por necesidades de tipo urbanístico o por las razones que fueren, aquellos terrenos son dedicados a otros fines distintos de los que señalaba la condición institucional, y los herederos del causante tratan de declarar nulo el legado interponiendo la acción judicial correspondiente, con la que se encuentra la Corporación de X, sin elementos defensivos que esgrimir en forma positiva, ni razones de orden privado que puedan influir sobre el ánimo de los actores a desistir del pleito. Se establecen entonces corrientes de inteligencia entre ambas partes, y se arbitra una fórmula económica que, resultando beneficiosa no obstante su elevada cuantía, permite a los contendientes llegar al compromiso transaccional, sin más dispendios ni preocupaciones. El acuerdo, en tal sentido, de la Corporación de X, es elevado al Ministerio de la Gobernación, quien, después de examinar e informar el expediente, lo remite al Consejo de Estado. El Alto Cuerpo Concultivo dictamina favorablemente, y un Decreto, acordado en Consejo de Ministros, pone fin a la cuestión en cuyo análisis moral no penetramos por no ser congruente con el sentido doctrinal de nuestro estudio.

El otro caso a que nos referimos tiene este contenido: la Corporación de A adeuda a un determinado contratista liquidaciones de obra que, incrementadas con los intereses de demora, suman una cantidad bastante considerable. El contratista, en posesión de sus certificaciones, reclama el pago; pero la Corporación alega razones contrarias a su efectividad, apoyándose en motivos con los

que pretende justificar su actitud, en términos que el acreedor propone una transacción por la que se estipula una quita de importancia que es aceptada y que impide el posible pleito. Incoado el oportuno expediente, la Administración Central lo resuelve en la forma prevenida por la Ley, y queda concluso el asunto sin más consecuencias.

Vemos en estos dos ejemplos la trascendental importancia que encierra la transacción en el desenvolvimiento jurídico de las Corporaciones locales. Pero, frente a ello, se ofrece la inseguridad del concepto que no ha sido suficientemente aclarado por el legislador, circunstancia que ha originado ya algunas consultas sobre la aplicación del artículo 634 de la vigente Ley de Régimen Local. A buscar esa aclaración encaminamos el presente estudio.

CONCEPTO JURÍDICO DE LA TRANSACCIÓN

Transigir vale tanto como condescender, en parte, para llegar a una avenencia. Este acto exige una concurrencia de voluntades hacia el punto concreto del acuerdo en que la discrepancia llega a fenecer y se acaba la discusión. El Código Civil dedica una de sus más bellas definiciones a la transacción, diciendo que «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». No cabe mayor justeza de expresión ni más claridad de concepto. Afirma el propio Cuerpo legal en su artículo 1.816 que la transacción tiene para las partes la autoridad de cosa juzgada, y advierte en el artículo 1.812 que las Corporaciones que tengan personalidad jurídica sólo podrán transigir en la forma y con los requisitos que necesiten para enajenar bienes.

Así queda situado el problema desde el punto de vista civil, con la concurrencia de las circunstancias limitativas que señalan los demás artículos figurados en el capítulo primero del título XIII, libro IV del Código Civil.

La transacción, pues, constituye una forma de compromiso para llegar al cual son exigibles los requisitos esenciales de todo

contrato. Ahora bien, en cuanto al objeto, el artículo 1.815 hace la salvedad de que «no comprende sino los expresados determinadamente en ella o que, por una inducción necesaria de sus palabras, deban reputarse comprendidos en la misma». Y afirma en el segundo párrafo del mismo artículo que «la renuncia general de derechos se entiende sólo de los que tienen relación con la disputa sobre que ha recaído la transacción». Es decir, que la fórmula contractual de la transacción es seguramente la más concreta y excluyente de cuantas constituyen el sistema de las convenciones civiles, sin que su especial carácter libere del cumplimiento total de las condiciones fundamentales que rigen con carácter general para todos los contratos.

POSICIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES FRENTE A LA TRANSACCIÓN

En una situación idéntica a la del tutor con respecto a su pupilo, se encuentran para transigir las Corporaciones locales: el tutor necesita la autorización del Consejo de Familia; las Corporaciones locales, la del Consejo de Ministros. Sin el cumplimiento de ambas condiciones, en uno u otro caso, el acto jurídico o padece de nulidad o no puede legalizarse en escritura pública, porque no habrá Notario que signe y rubrique el documento de compromiso sin consignar en el mismo literalmente la autorización o el Decreto oportunos. La garantía es, por tanto, evidente e ineludible.

Ahora bien; el párrafo segundo del artículo 634 de la Ley de Régimen local dice taxativamente: «Tampoco se podrá, en ningún caso, hacer transacciones respecto de los derechos de las Haciendas locales, sino mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, con audiencia del de Estado en pleno.» Y aquí es, precisamente, donde surge la duda ante el término «*derecho de las Haciendas locales*». ¿Por qué el legislador no dijo, sencillamente: «*sobre los bienes y derechos que integren el patrimonio de las Entidades locales*», y entonces el concepto hubiese quedado absolutamente claro? Lo ignoramos. Lo cierto es que la redacción antes copiada da lugar a confusiones, porque el sentido que general-

mente se otorga al término genérico de *Hacienda local*, es el de entidad administrativa en la cual se conjuntan los ingresos y haberes de las Corporaciones y los sistemas recaudatorios establecidos conforme a la Ley para la obtención de aquéllos. El vocablo *patrimonio* es más amplio, más comprensivo, menos expuesto a confusión.

Bien es verdad que los artículos 1.º y 147 del Reglamento de Haciendas locales completan y aclaran el texto de la ley, comprendiendo, en la de los Municipios, las rentas productos e intereses de los bienes muebles, inmuebles, derechos reales, inscripciones y cualesquiera otros títulos de Deuda, créditos y demás derechos integrantes del Patrimonio municipal o de los Establecimientos dependientes del Ayuntamiento, salvo, en cuanto a estos últimos, los derechos de Patronato u otros análogos; el producto de los aprovechamientos de bienes comunales que, cuando proceda, sean distribuidos a título oneroso o enajenados; el rendimiento líquido de explotaciones y servicios municipales; las subvenciones, auxilios donativos, legados, etc., y el producto de las exacciones municipales; y en la de la Diputación, idénticos medios referidos a la provincia.

No cabe, pues, que las Corporaciones locales interpreten el contenido del párrafo segundo del artículo 634 en un sentido tan restrictivo como su escueta y ambigua redacción parece autorizar. Por el contrario, han de considerar que el término *Hacienda local* comprende todos los elementos antes reseñados; y que cualquier cuestión litigiosa que pueda surgir con motivo de ellos o de los derechos nacidos a su amparo, es susceptible de transacción en la forma y condiciones que dicho precepto señala.

JOSÉ DE LA VEGA GUTIÉRREZ,

Jefe de la Sección Segunda de la Dirección
General de Administración Local
Secretario de 1.ª categoría