

PROHIBICION DE ALLANAMIENTO Y TRANSACCION SOBRE LOS BIENES Y DERECHOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

352.711

por

Fernando Rodrigo Moreno

Secretario de primera categoría de Administración local

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. AMBITO DE LOS BIENES Y DERECHOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE TRANSACCION O ALLANAMIENTO, SALVO CON AUTORIZACION POR DECRETO DEL GOBIERNO.—III. PROCEDIMIENTO PARA LA TRANSACCION O ALLANAMIENTO.—IV. AMBITO DE LA TRANSACCION O ALLANAMIENTO.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

El artículo 370 de la Ley de Régimen local consagra la obligación genérica de defender sus bienes y derechos, que pesa sobre las Corporaciones locales. Esta obligación genérica tiene su especificación en el artículo 659, 2, de la Ley de Régimen local, que establece la prohibición a las Corporaciones locales de efectuar transacción sobre los derechos de la Hacienda local, salvo autorización por Decreto del Gobierno de la Nación (u órgano competente en el territorio de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos así lo establezcan y haya sido esta potestad objeto de transferencia), siendo necesario también el previo dictamen del Consejo de Estado.

El artículo 340 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales establece el procedimiento para efectuar la transacción o allanamiento, que es el mismo que para comparecer en juicio, más la exigencia de quórum de mayoría absoluta legal, de conformidad con el artículo 3, 2, *m*), de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, en relación con el artículo 3 del Decreto 3183/1981, de 29 de diciembre, sobre tabla de vigencias de los preceptos afectados por dicha Ley (antes era exigido el quórum del art. 303 de la Ley de Régimen local, o sea, las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, la mayoría absoluta legal).

El artículo 57 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales prohíbe el allanamiento a las demandas judiciales que afecten al dominio y demás derechos reales integrantes del patrimonio de las Corporaciones locales.

Este trabajo pretende plantear, más que resolver, varios problemas o dudas sobre esta materia con trascendencia exclusiva en la práctica administrativa de las Corporaciones locales.

II. AMBITO DE LOS BIENES Y DERECHOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE TRANSACCION O ALLANAMIENTO, SALVO CON AUTORIZACION POR DECRETO DEL GOBIERNO

Es evidente que el artículo 370 de la Ley de Régimen local, al referirse a bienes y derechos, engloba a toda clase de ellos, a efectos de su defensa, como deber general de las Corporaciones locales. Ahora bien, ¿tiene esta misma característica de generalidad la referencia que hace el artículo 659, 2, de la Ley de Régimen local a los derechos de las Haciendas locales, a efectos de su especial protección mediante la prohibición de la transacción o allanamiento, salvo con autorización por Decreto del Gobierno? Cabe una doble postura:

1.^a Todos los bienes y derechos de las Corporaciones locales, cualquiera que sea su clase, requieren un mismo nivel de defensa y protección, no habiendo ninguno que, por el mero hecho de serlo, sea despreciable a efectos de la máxima protección. Con esta interpretación, el artículo 659, 2, de la Ley de Régimen local sería un complemento de su artículo 370, de tal manera que éste señalaría la obligación genérica de defensa de todos los bienes y derechos,

y aquél indicaría que esta obligación genérica siempre implicaría la prohibición de transacción o allanamiento.

2.^a Todos los bienes y derechos de las Corporaciones locales, cualquiera que sea su clase, requieren su defensa y protección por parte de aquéllas, sus titulares; pero, además, los bienes y los derechos económicos requieren la protección especial que supone la prohibición de transacción o allanamiento, salvo con autorización por Decreto del Gobierno. Esta interpretación, que excluiría de dicha protección especial a los derechos de contenido no económico (no así a toda clase de bienes, en virtud del art. 57 del Reglamento de Bienes), es, a mi juicio, la más correcta, pues el artículo 659 de la Ley de Régimen local se encuentra encuadrado en el Título III del Libro Cuarto, relativo a las disposiciones comunes a las Haciendas locales, y debe entenderse más que como un complemento del artículo 370 de dicha Ley, como una especificación del mismo al área económica, máxime cuando el artículo 658 anterior define el haber de las Haciendas locales con acento inequívocamente económico y sin incluir los derechos de otra clase. Parece que de querer el legislador que la prohibición de transacción y allanamiento afectase a todos los derechos, hubiera incluido ésta en el artículo 370 y no en el 659 de la mencionada Ley.

Por otra parte, tratándose de una prohibición restrictiva de la competencia municipal, que requeriría un Decreto del Gobierno para su ejercicio, es principio general del Derecho que su interpretación sea lo más estricta posible, lo cual se eleva a mayor exigencia al estar hoy constitucionalizado el principio de la autonomía de las Corporaciones locales, al que también vendría a limitar dicha prohibición.

III. PROCEDIMIENTO PARA LA TRANSACCION O ALLANAMIENTO

El artículo 340 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales establece que es el mismo que para comparecer en juicio. Pero ¿cuál es éste? Si buscamos a través de la legislación de Régimen local el establecimiento de un procedimiento para comparecer en juicio, no lo encontraremos como tal procedimiento o conjunto de requisitos de forma, sino como atribución orgánica de una competencia de las

Corporaciones locales. Así, de la interpretación conjunta de los artículos 121, *j*), y 122, *i*), de la Ley de Régimen local, y 123, 12, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, se deduce que las Corporaciones municipales, para comparecer en juicio entablado acciones o recursos o defendiéndose en ellos, precisan acuerdo al efecto de la Comisión Municipal Permanente, si existe urgencia, debiendo darse cuenta al Pleno municipal para su resolución definitiva o bien directamente acuerdo de este Pleno. Los artículos 268, *m*), y 270, *c*), de la Ley de Régimen local, y 170, 28, y 172, 21, del Reglamento de Organización citado, establecen paralela regulación para las Corporaciones provinciales, con competencia atribuida en uno u otro caso al Presidente o al Pleno de la Diputación, sin perjuicio de que, en virtud de la Ley de Elecciones locales de 17 de julio de 1978, especialmente de su disposición transitoria primera, se haya podido atribuir en alguna medida a la Comisión de Gobierno.

No quiere decirse que siempre se requiera la comparecencia en juicio de la Corporación en estos supuestos (por ejemplo, el artículo 68, 5, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no exige tal comparecencia de las Corporaciones locales demandadas para defenderse en la vía contencioso-administrativa), sino que cuando se comparece siempre se precisa acuerdo de los órganos indicados. Ahora bien, ¿es este acuerdo municipal o provincial el único requisito preciso para efectuar transacción o allanarse? No, porque la transacción o allanamiento pueden producirse desde las dos posiciones posibles de una Corporación en juicio, a saber, como demandante o recurrente o como demandada o recurrida. Y es el caso que mientras la legislación de Régimen local no exige para defenderse en juicio (posición de demandada) más que el acuerdo de los órganos indicados, los artículos 370 de la Ley de Régimen local y 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales exigen, además, para entablar acciones o recursos (posición de demandante) el previo dictamen de un Letrado (no entramos, por ser ajeno al objeto de este trabajo, en la rica casuística jurisprudencial sobre los supuestos y modalidades de exigencia del dictamen de Letrado), y en esta postura de demandante, si para entablar la acción, la Corporación ha debido contar con el dictamen de Letrado, no se entiende que pudiese efectuar transacción sin nuevo dictamen de Letrado. ¿Que sería conveniente también dicho dictamen para que la Corporación,

en postura de demandada, pudiese efectuar transacción o allanarse? Evidentemente, sí; pero no hay base para exigirlo, ni siquiera mediante interpretación legal, ya que la Ley se limita en este supuesto a exigir acuerdo de los órganos locales antedichos, mientras que, en postura de demandante, puede entenderse que si la Corporación, para demandar ha requerido dictamen de Letrado, mediante una elemental interpretación legal, también ha de exigirlo para desistir de la demanda o efectuar transacción, o mucho más para renunciar a la acción.

De todo lo dicho, se deduce que las Corporaciones demandantes en vía contencioso-administrativa (contra actos administrativos de otras Administraciones o contra actos propios mediante el recurso de lesividad, puesto que en este supuesto podrían existir terceros interesados en mantener el acuerdo declarado lesivo y, en todo caso, cabría por parte de la Corporación demandante adoptar las posturas de desistimiento de la demanda o renuncia a la acción) o en cualquier otra vía, o las Corporaciones demandadas en vía contencioso-administrativa o en cualquiera otra, en defensa de sus bienes o derechos (con la amplitud que quiera dársele a éstos, a efectos de la exigencia de Decreto del Gobierno, según lo estudiado en el epígrafe II) deberían de utilizar para efectuar transacción o allanamiento, como requisito genérico, el acuerdo de sus órganos (según lo estudiado en este mismo epígrafe) y, además, adoptarlo, previo dictamen de Letrado, cuando la Corporación se encuentre en posición de demandante.

IV. AMBITO DE LA TRANSACCION O ALLANAMIENTO

No nos vamos a referir al contenido de estas figuras jurídicas, lo que sería más propio del Derecho procesal, sino meramente a plantear el problema de qué debe entenderse, a efectos de la legislación de Régimen local y del normal desarrollo funcional de las Corporaciones locales, como transacción o allanamiento y qué como mera actividad administrativa propia de la competencia de aquéllas.

El problema se plantea en los siguientes términos: ¿Sólo se entenderán como transacción y allanamiento las que se realicen formalmente dentro de un proceso jurisdiccional? ¿O también cualesquiera llevados a cabo fuera del proceso mediante el desarrollo

de la actividad administrativa resolutoria propia de las Corporaciones locales?

1) Está claro que en el primer caso se encuentran incluidos todos los supuestos en que las Corporaciones, demandantes o demandadas, efectúan transacción o allanamiento a través del propio proceso. Naturalmente, estos supuestos configuran el contenido mínimo y necesario de lo que debe entenderse como transacción o allanamiento a nivel de la legislación de Régimen local, con exigencia de los requisitos de acuerdo, dictamen de Letrado o autorización del Gobierno antes estudiados.

2) Es, sin embargo, dudoso que cualesquiera otros actos o acuerdos de contenido transaccional o finalidad de allanamiento, simultáneos al proceso, pero dictados formalmente fuera de él, en uso de la competencia al efecto de las Corporaciones locales, puedan entenderse como transacción o allanamiento, según la legislación de Régimen local. ¿Pero puede legalmente existir actividad de las Corporaciones locales fuera de un proceso ya entablado y sobre el objeto del mismo? En principio parece que sí, al menos en los siguientes casos:

a) Durante el proceso contencioso-administrativo o económico-administrativo (es indiferente a este estudio que dicho procedimiento no constituya una verdadera jurisdicción, al sustanciarse por órganos administrativos) entablado contra un acto administrativo tácito de las Corporaciones locales en virtud del silencio negativo, pues la Administración, según los artículos 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, no tiene sólo la facultad, sino la obligación de resolver expresamente, aun extemporáneamente. Este es un caso previsto y regulado como posible en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (art. 90), lo cual no quiere decir que si se entendiera que la regulación por la legislación especial de Régimen local abarca este supuesto, como transacción o allanamiento, por su especialidad, no pudiere preponderar sobre dicha Ley e incluso sobre la de Procedimiento Administrativo, excluyéndose así este caso de la obligación general de las Corporaciones locales de resolver expresamente, aun después de producido el silencio administrativo negativo.

He de decir que esta interpretación parece excesiva y que, en este supuesto, debe primar la Ley de Procedimiento Administrativo

y la de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en primer lugar, en virtud de su exposición manifiesta y clara, en orden al régimen del silencio administrativo y su conceptualización como mera ficción legal de acto, a efectos de su impugnación, pero con vocación para ser sustituido en cualquier momento por el acto expreso, frente a la alambicada interpretación que sería preciso realizar para hacer prevalecer la escasa legislación local reguladora de la transacción o allanamiento sobre aquellas disposiciones, sin olvidar que el régimen jurídico aplicable al silencio administrativo es de obligada observancia para la Administración local (art. 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

b) Durante cualquier otro proceso en vía diferente a la contencioso-administrativa y económico-administrativa entablado contra un acto tácito de las Corporaciones locales en virtud del silencio negativo, recaído sobre la reclamación previa a la vía de que se trate. Se puede decir de este caso todo lo dicho para el anterior, y si se estudia aparte es porque no está tan claro como en aquél que la Administración tenga la obligación de resolver las reclamaciones previas o incluso la facultad de hacerlo después de desestimadas por silencio negativo. Y esto se dice porque la actividad resolutoria que despliega la Administración sobre estas reclamaciones previas no es totalmente administrativa, sujeta plenamente al Derecho administrativo, sino en cuanto procede de la Administración, pero no en cuanto a su objeto, regulado por otra rama del Derecho. Por ello puede caber duda sobre si a esta actividad es aplicable el régimen del silencio administrativo de la Ley de Procedimiento Administrativo, en el que se establece la obligación de resolver expresamente aun después de producido el efecto del silencio negativo, pues si bien es cierto que la Ley de Régimen local, en sus artículos 376 y 403, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, en su artículo 343, y la Ley de Procedimiento Administrativo, disposiciones administrativas todas ellas, regulan las reclamaciones previas, estableciendo los plazos para entenderse presuntamente denegadas, también es verdad que ninguna de estas disposiciones establece la obligación de resolver expresamente después de la aplicación del silencio negativo, cuya obligación debería ser extrapolada al campo de las reclamaciones previas desde la Ley de Procedimiento Administrativo, concretamente su artículo 94. Esta interpretación es dudosa porque la finalidad de la figura del silencio administrativo es idén-

tica, se trate de la resolución de instancias o recursos propiamente administrativos o de reclamaciones previas a la vía correspondiente, siendo, pues, lógico que el régimen jurídico sea el mismo en ambos supuestos, lo que viene avalado por el carácter supletorio de la Ley de Procedimiento Administrativo con respecto a la legislación de Régimen local, y dado que su artículo 138 dice que las reclamaciones previas se tramitarán por las normas contenidas en el capítulo III del Título VI y, en su defecto, por las generales de esta Ley, en donde se incluye con toda naturalidad el régimen jurídico del silencio administrativo, que contiene, entre otras, la norma que prescribe la obligación administrativa de resolver expresamente. Por eso se ha podido decir que las reclamaciones previas son en esencia verdaderos recursos de reposición, si bien su regulación formal sea diferente, teniendo, como aquéllos, el objeto de que la Corporación pueda estudiar y resolver sobre el asunto de que se trate antes de su traslado a la vía jurisdiccional, y para evitar en lo posible que se recurra a ésta, teniendo la misma intensidad y finalidad la obligación de resolver expresamente, después de producido el efecto del silencio negativo, en uno que en otro caso; objetivos éstos de las reclamaciones previas idénticos a los que tienen los actos de conciliación previos exigibles en las jurisdicciones distintas de la contencioso-administrativa y de la económico-administrativa en todo caso, salvo cuando es parte la Administración pública, excepción ésta establecida, para la vía civil, en el artículo 460 de la Ley de Enjuiciamiento civil, y para la laboral, en los artículos 49, 51 y 64 de la Ley de Procedimiento laboral, y que comprende no sólo el caso de las reclamaciones previas cuando la Administración es demandada, sino también el supuesto de la Administración demandante, si bien con alguna diferencia de objetivos en uno y otro caso, pues la sustitución de la conciliación por la reclamación previa (postura de demandada de la Administración) tiene el doble fin de procurar una última oportunidad de estudio y resolución del asunto en cuestión por parte de la Administración, en procura de la evitación de su traslado a la vía jurisdiccional y de evitar que las Corporaciones locales efectúen, a través de la conciliación, actos de allanamiento o transacción sin la observancia de los requisitos legales exigibles para estos actos, mientras que aquella sustitución en la posición de la Administración como demandante, obviamente, tiene exclusivamente esta última finalidad.

Fuera de estos supuestos, no cabe por parte de las Corporaciones locales dictar actos o acuerdos que incidan sobre el objeto del proceso jurisdiccional entablado, como no sea como transacción o allanamiento formalmente dentro del mismo proceso. Esto ocurrirá siempre que las Corporaciones locales hayan perdido la posibilidad de resolver los correspondientes asuntos, por haberlos ya resuelto expresamente en última instancia administrativa, o sea, cuando la resolución no se haya producido por silencio administrativo. Cualquier fórmula utilizada en estos casos para habilitar a la Administración para resolver de oficio o a instancia de parte sobre el objeto del proceso, como, por ejemplo, mediante la presentación de nuevas instancias en vía de petición o recurso, sería normalmente fraudulento, por implicar la ilegítima revocación de actos administrativos declarativos de derechos (arts. 369 de la Ley de Régimen local y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo), pues se trataría de procedimientos sobre los que no cabe resolución, por haber recaído ya ésta, que deberían ser inadmitidos, en virtud del principio de cosa juzgada administrativa, como actos reproductores de otros anteriores, cuya resolución en vía administrativa es definitiva. No procede, en consecuencia, más solución que esperar la terminación normal del proceso o precipitar su resolución anormal mediante transacción o allanamiento tramitados formalmente dentro de dicho proceso. Se habrá advertido que la calificación de fraudulenta aplicada a cualquier fórmula destinada a habilitar a la Administración para resolver de oficio o a instancia de parte sobre el objeto del proceso en los casos en que previamente ha dictado resolución expresa sobre el mismo, ha sido matizada mediante el empleo del adverbio normalmente. ¿Por qué? Porque existen excepciones muy considerables, que procedemos a examinar:

a) Las Corporaciones locales pueden en este caso, sin necesidad de acudir a fórmulas transaccionales o de allanamiento, revocar de oficio o a instancia de parte, sin ninguna traba, actos administrativos no declarativos de derechos objeto de un proceso. Y no se diga que esta posibilidad es sólo teórica, pues para entablarse un proceso contra un acto administrativo es preciso que éste afecte en sus intereses o derechos a un tercero, que es el impugnante desencadenador del proceso; pues esto no es así y pueden existir procesos contra actos administrativos no declarativos de derechos ni afectantes en los suyos a ninguna persona, por ejemplo, cualquiera puede impugnar, a través de la acción popular, resoluciones dicta-

das con base a la legislación urbanística que no sean declarativas de derechos en absoluto, como las de contenido organizativo (artículo 235 de la Ley del Suelo).

b) Las Corporaciones locales pueden también en este supuesto revocar de oficio o a instancia de parte, sin acudir a la transacción o allanamiento procesales, actos administrativos declarativos de derechos, pero que, por sus especiales características, no están protegidos por el principio de irrevocabilidad, por ejemplo, las licencias en general (art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales), si bien su anulación comporta indemnización, y las urbanísticas en particular, pues éstas, si han sido denegadas, pueden ser concedidas, si son nuevamente solicitadas, con base a una modificación del ordenamiento urbanístico u otras circunstancias fácticas que las hagan permisibles, como así lo señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo en su sentencia, entre otras, de 2 de enero de 1978, y en cuanto a las ilegales, pueden tornarse válidas, en virtud de un cambio en el ordenamiento urbanístico que así les afecte, incluso en el supuesto de que hayan sido así declaradas por sentencia firme, si al tiempo de su ejecución ya se ha producido dicho cambio del ordenamiento urbanístico, con base al principio de imposibilidad jurídica de dicha ejecución (art. 107 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), y a que ésta generaría perjuicios inútiles, dado que ejecutada la sentencia mediante una demolición, podría concederse inmediatamente una nueva licencia igual a la anulada, que habilitase para realizar idéntico acto, o sea, la misma construcción que ha sido demolida, como así lo señala el Tribunal Supremo en autos, entre otros, de 25 de marzo de 1971 y 15 de noviembre de 1976, en los que se sustituye la ejecución de las sentencias por una indemnización. También se encuentran en este mismo caso las declaraciones de ruina, que pueden acordarse, después de haber sido denegadas, con base a la modificación del estado del inmueble por el transcurso del tiempo u otras circunstancias, como así lo dice el Tribunal Supremo en sentencia, entre otras, de 23 de junio de 1978. Esta enumeración no pretende ser exhaustiva, pudiendo existir otros actos de la misma naturaleza.

Con respecto a los casos *a)* y *b)* anteriores, y en justificación de la prevalencia del ejercicio de la potestad administrativa de resolver (revocando actos anteriores), se alega la misma fundamentación legal expresada en este epígrafe IV, 2), *a)*, precedente, o sea, en resumen, que las facultades administrativas de revocación se hallan

avaladas de forma clara y expresa por la Ley y la jurisprudencia, por lo que la primacía sobre ellas de las fórmulas de transacción o allanamiento, reguladas por la escasa legislación local al efecto, es imposible.

c) ¿Pueden las Corporaciones locales utilizar el procedimiento de revisión de oficio en sus variedades, reguladas por los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 186, 187, 188 y 224, 2 (pues el párr. 1 de este último precepto ha sido derogado por el art. 3 del Decreto 3183/1981, de 20 de diciembre, aprobatorio de la tabla de vigencias de los preceptos afectados por la Ley 40/1981, de 28 de octubre), o el proceso de lesividad contra actos administrativos, no susceptibles de ser revocados administrativamente, objeto de un proceso en marcha? Entiendo que no, pues la situación de litispendencia sería obstáculo insalvable a que se inicie cualquiera de dichos procedimientos (como así lo dice expresamente la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1972, respecto de un recurso de lesividad que se quería interponer contra un acto que ya había sido objeto de un recurso contencioso-administrativo ordinario, declarándose su inadmisibilidad por litispendencia en aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento civil, conforme a la disposición adicional sexta de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), que tienen el mismo fin que el proceso jurisdiccional en marcha, o sea, la depuración de las posibles infracciones jurídicas de los actos impugnados (esta finalidad es también común al proceso de lesividad, pues reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, por ejemplo, la sentencia de 28 de abril de 1979, tiene declarado que no basta el efecto lesivo del acto para anularlo, sino que se precisa que concurra con alguna infracción legal) y que podrían generar resoluciones distintas en dos procesos jurisdiccionales (en el recurso de lesividad) o antinomia de aquéllas con dictámenes de altos órganos estatales, que servirían de base a las correspondientes resoluciones administrativas (dada la intervención preceptiva del Consejo de Estado). Nótese que este caso *c*), aunque parezca semejante al *a*) y *b*) anteriores, puesto que, en definitiva, en todos ellos el efecto es el mismo, a saber, la modificación del acto sujeto a proceso, es absolutamente distinto, puesto que se refiere a procedimientos complejos con la finalidad eminentemente jurídica de depurar al acto en cuestión de sus ilegalidades, igual a la del proceso jurisdiccional, que debe prevalecer no sólo por su prioridad temporal (que hipotéticamente podría no darse),

sino por sus mayores garantías y por la superior jerarquía del Poder judicial en esta materia, mientras los casos anteriores se refieren al ejercicio normal de potestades administrativas en vigor, que modifican al acto sujeto a proceso por motivos extrajurídicos circunstanciales, sin base en una valoración jurídica del mismo, que es la que corresponde a los Tribunales, por lo que los Poderes judicial y administrativo no se enfrentan, sino que concurren, cada uno con su objetivo peculiar y compatible, quedando a salvo la supremacía de aquel Poder sobre éste en la función de control de la legalidad.

d) Al estudiar los supuestos a) y b) anteriores, de potestades de revocación de actos no declarativos de derechos y de revocación de actos declarativos de derechos no protegidos, por las circunstancias que sean, por el principio de irrevocabilidad, nos hemos referido conscientemente a los actos administrativos, en su sentido estricto de actos sujetos al Derecho administrativo. ¿Es que en el área no administrativa no existen actos de la Administración revocables por ésta, por no ser declarativos de derechos o por no estar protegidos por el principio de irrevocabilidad, en virtud de sus características? O, por el contrario, ¿es que el principio de irrevocabilidad no rige con dichos actos y son todos revocables? No, es simplemente que las categorías jurídicas manejadas, propias del Derecho administrativo, no son en absoluto aplicables al actuar de las Corporaciones locales en los restantes campos jurídicos, aquellos que exigen la reclamación previa a la entrada en la vía jurisdiccional oportuna, pues mientras en el campo administrativo rigen los principios de presunción de legitimidad, ejecutoriedad, prerrogativa y autotutela, en defensa del interés público, que la Administración protege, facultando a ésta para actuar por sí, sin perjuicio de la posterior revisión jurisdiccional posible, en el campo privado está sujeta aquélla a los mismos límites que los particulares tienen para su actuación, que requiere la habilitación previa de la jurisdicción competente, y por lo mismo que no se trata en este campo de salvaguardar primordialmente el interés público, es por lo que se constituye como el más propio de la transacción o allanamiento procesales.

Ahora bien, si se aceptan todos los supuestos anteriores, en que las Corporaciones locales pueden adoptar resoluciones sobre el objeto del proceso jurisdiccional en marcha, fuera formalmente de éste, como manifestación de sus facultades legales, sin que dichas

resoluciones puedan entenderse como transacciones o allanamientos y, por tanto, sin guardar los requisitos exigibles para éstos, ¿existe también la posibilidad de que las Corporaciones opten, en estos casos, no por el ejercicio extraprocésal de sus facultades, sino por la vía de la transacción o allanamiento formales dentro del proceso y con sus requisitos propios? Parece que la contestación ha de ser afirmativa, dando posibilidad de opción a las Corporaciones locales para utilizar uno u otro procedimiento, según convenga, en función de la mayor o menor adecuación a uno u otro del contenido que pretendan dar al acto correspondiente, sin que pueda percibirse con claridad en abstracto la prioridad de uno sobre otro, pues si el procedimiento de resolución extraprocésal viene avalado por la obligación de las Corporaciones de resolver expresamente, aun de forma extemporánea, o por su facultad para revocar sus actos no declarativos de derechos o no protegidos por el principio de irrevocabilidad, el procedimiento de transacción o allanamiento procesales viene avalado por las mayores garantías de su ejercicio, en cuanto a órgano corporativo, en las ocasiones en que la resolución extraprocésal no sea competencia del Pleno, y en cuanto al requisito de dictamen de Letrado, en las ocasiones en que la Corporación esté en situación de demandante, así como, en cuanto al requisito de autorización por Decreto del Gobierno, en las ocasiones en que se trate de bienes o derechos de contenido económico.

V. CONCLUSIONES

Sumariamente, y con las matizaciones antes expuestas, serían las siguientes:

1.^a La utilización de la transacción o allanamiento por parte de las Corporaciones locales requerirá autorización del Gobierno por Decreto si se trata de bienes y de derechos de contenido económico; en los demás casos, bastan los requisitos generales de acuerdo del órgano corporativo máximo, y si la Corporación es demandante, dictamen previo de Letrado.

2.^a Las figuras de transacción y allanamiento comprenden sólo los actos de tal índole producidos dentro formalmente del proceso jurisdiccional; los actos de las Corporaciones locales que inciden, con contenido material de transacción o allanamiento, sobre el objeto de un proceso en marcha, que se produzcan formalmente fuera

del proceso, como manifestación de las potestades u obligaciones legales de aquéllas, ya de dictar resolución expresa, ya de revocar ciertos actos, aún en posibilidad de ejercicio, estén sujetos al Derecho administrativo u a otra rama del Derecho, no quedan configurados como transacción o allanamiento propiamente dichos, si bien las Corporaciones locales pueden optar por uno u otro procedimiento.

3.^a Es preciso señalar, como colofón de este estudio, que estos actos contemporáneos del proceso jurisdiccional, pero formalmente producidos fuera del mismo, en virtud del uso de facultades privativas de las Corporaciones locales, no son procesales, mas, evidentemente, producirán posteriormente efectos en el proceso, bien de forma manifiesta y directa, mediante la aportación de los documentos acreditativos de los mismos al proceso, bien indirectamente, a través del consecuente cambio de postura de las partes en el proceso motivado por dichos actos; pero el estudio de los efectos procesales de estos actos extraprocesales cae fuera de la finalidad de este trabajo.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS
