

# DE NUEVO SOBRE LA REVISIÓN DE OFICIO DE LAS TRANSACCIONES JUDICIALES EN LAS QUE ES PARTE LA ADMINISTRACIÓN

Luis Míguez Macho\*

Universidade de Santiago de Compostela

## Resumen

Este trabajo trata sobre la revisión de oficio de las transacciones judiciales en las que es parte de la Administración pública en relación con un dictamen del Consejo Consultivo de Galicia que informó negativamente el procedimiento iniciado por un Ayuntamiento con tal finalidad. En él se analiza la naturaleza jurídica de las transacciones administrativas y la eficacia de los autos judiciales que aprueban u homologan las transacciones judiciales, para determinar si ésta puede constituir un obstáculo insalvable a la revisión de oficio de aquéllas.

**Palabras clave:** Administración pública, Administración local, revisión de oficio, transacción judicial.

## Abstract

This paper treats on the administrative revision of the judicial transactions in which a public administration is part in relation with an opinion of the Consultative Council of Galicia that negatively informed the procedure initiated by a City council with such purpose. The legal nature of the administrative transactions and the effectiveness of the judicial writs that approve or accredit the judicial transactions are analysed, to determine if it can constitute an unsalvable obstacle to the administrative revision of those.

**Keywords:** Public Administration, Local Administration, administrative revision, judicial transactions

## I. Un dictamen polémico

Un dictamen del Consejo Consultivo de Galicia, el núm. 323/2000, de 9 de Octubre, del que fue ponente Antonio Carro Fernández-Valmayor, ha pasado a lo que podríamos denominar la “pequeña historia” jurídica de nuestro país

---

*Recibido: 20/06/07. Aceptado: 11/07/07*

\* Profesor titular de Derecho administrativo

al haberse hecho merecedor de un detallado comentario en una de las revistas jurídico-administrativas de mayor prestigio<sup>1</sup>. No es casualidad si se tiene en cuenta que dicho dictamen versa sobre un tema, la revisión de oficio de las transacciones judiciales celebradas por la Administración, no muy tratado por nuestra doctrina científica<sup>2</sup> ni tampoco objeto, en lo que a mí se me alcanza, de pronunciamientos jurisprudenciales<sup>3</sup> ni del Consejo de Estado.

Los hechos del caso son fáciles de resumir, porque el dictamen los recoge de manera extremadamente sucinta: un Ayuntamiento se vio deman-

<sup>1</sup> René Javier SANTAMARÍA ARINÁS, "Revisión de oficio de transacciones en las que es parte la Administración", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 127, 2005, págs. 455-473. El texto íntegro del dictamen puede consultarse en la recopilación oficial *Consello Consultivo de Galicia. Dictames*, 2000, volumen II, Consello Consultivo de Galicia, Santiago de Compostela, 2001, págs. 1169-1176, y en la página web del Consejo Consultivo, [www.ccg Galicia.com](http://www.ccg Galicia.com).

<sup>2</sup> Fuera del propio comentario de SANTAMARÍA ARINÁS al dictamen que nos ocupa, en la única monografía española dedicada a la transacción administrativa, la de Demetrio LOPE-RENA ROTA, *La transacción en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2000, no hay referencias concretas a la revisión de oficio de las transacciones judiciales en las que es parte la Administración. El autor, con carácter general, se muestra partidario de la aplicación a las transacciones administrativas de las potestades o prerrogativas contractuales de la Administración, incluida la de declaración de nulidad, pero también matiza que "hay que modular la aplicación de estos poderes exorbitantes a la naturaleza del contrato de transacción" (ob. cit., pág. 269). Más adelante, señala que "vengo defendiendo que el Auto [se refiere al de aprobación u homologación de la transacción], por no equivaler a sentencia firme, no impide el que el contrato pueda ser impugnado. Porque, en efecto, los supuestos de invalidez que rigen los contratos administrativos serán también aplicables a nuestro supuesto" (ob. cit., pág. 274). Tampoco encontramos referencias al tema en estudios clásicos sobre la revisión de oficio como el de Raúl BOCANEGRA SIERRA, *La revisión de oficio de los actos administrativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, ni en obras más recientes como la de Manuel PONCE ARIANES, *La nueva regulación de la revisión de oficio*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 1995, o la de Joaquín MESEGUER YEBRA, *La revisión de oficio de los actos administrativos nulos de pleno derecho y de las disposiciones administrativas*, Bosch, Barcelona, 2000.

<sup>3</sup> La Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 20 de Noviembre de 1989 (*Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi* 1989\8309) se refiere a un caso de declaración de lesividad de una transacción celebrada por un Ayuntamiento, pero no judicial, sino extrajudicial, y asume los fundamentos de derecho de la sentencia apelada en los que se admite expresamente la utilización del proceso de lesividad para dejar sin efecto una transacción de ese tipo (fundamento jurídico cuarto). Cabe citar también las sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 13 de Julio del 2004, cuestión de competencia núm. 148/2003 (*Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi* 2004\5007), y de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia núm. 1949/2005, de 28 de Octubre (*Repertorio de Jurisprudencia Contencioso-Administrativo Aranzadi* 2006\262), que contemplan supuestos de revisión de oficio de transacciones en las que fue parte una Administración sin cuestionarse el que quepa someterlas a tal procedimiento, pero, nuevamente, se trata de transacciones extrajudiciales.

dado por una sociedad mercantil a través del antiguo juicio declarativo de menor cuantía (corría el año 1993) en petición de declaración de derechos de aguas termales e indemnización de daños y perjuicios, y el pleito terminó con una transacción entre las partes firmada por el Alcalde en nombre del Ayuntamiento. Dicha transacción fue aprobada por el órgano jurisdiccional que conocía del pleito, que acordó traer los autos a la vista para dictar sentencia. Ciertamente, lo primero que no se entiende muy bien es para qué hizo semejante cosa el juez, si, como es sabido y ahora se prevé de forma expresa en el artículo 206, apartado segundo, regla segunda, de la vigente Ley 1/2000, de 7 de Enero, de enjuiciamiento civil, las transacciones judiciales se aprueban mediante auto, ya que implican la desaparición del objeto del proceso, haciendo innecesario que se dicte sentencia.

En cualquier caso, transcurridos siete años, es decir, en el año 2000, el mismo Ayuntamiento decidió, por acuerdo plenario, iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acto por el cual el alcalde había firmado la referida transacción judicial, por las causas de nulidad de pleno derecho recogidas en las letras b) (incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio) y e) (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido) del artículo 62, apartado primero, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Sometido el asunto al Consejo Consultivo para que emitiese el preceptivo dictamen, éste informó desfavorablemente. El núcleo de la argumentación del Consejo se contiene en la consideración quinta del dictamen 323/2000, y es también fácil de sintetizar: el órgano consultivo asume la tesis de que la transacción judicial produce el efecto de cosa juzgada (que, por lo demás, es lo que literalmente dice el artículo 1816 del Código civil), como si de una sentencia firme se tratase, con lo cual la Administración no puede volverse contra ella por la vía de la revisión de oficio.

La conclusión del dictamen es, pues, de gran relevancia, pues supone negar con carácter general que las Administraciones públicas puedan ejercer la facultad de revisión de oficio de sus propios actos nulos de pleno derecho cuando éstos son parte integrante de una transacción judicial. La crítica de la argumentación del Consejo Consultivo se basa en que una transacción es un contrato, y los contratos de las Administraciones públicas están sujetos a la potestad de revisión de oficio en lo que respecta a los actos preparatorios

y de adjudicación de los mismos, que siempre se someten al Derecho administrativo. Por lo demás, la fuerza de cosa juzgada de las transacciones judiciales es negada en la actualidad por buena parte de la doctrina procesalista y alguna jurisprudencia<sup>4</sup>, con lo que desaparecería el principal obstáculo que el Consejo Consultivo encontraba para la revisión de oficio de aquéllas.

La cuestión merece una reconsideración. En primer lugar, es preciso analizar la naturaleza jurídica de una transacción como la que nos ocupa.

---

<sup>4</sup> Respecto de la transacción extrajudicial, existe una consolidada doctrina de la Sala 1ª del Tribunal Supremo, que podemos encontrar enunciada en el fundamento jurídico segundo de la sentencia núm. 41/1999, de 30 de Enero (*Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi* 1999\635), según la cual “en relación con la eficacia de cosa juzgada que el artículo 1816 del Código Civil atribuye a la transacción entre las partes, declaró la Sentencia de 26 de abril de 1963 (RJ 1963\2418) que «ha de entenderse e interpretarse en el sentido de que una vez acordada la transacción, no será lícito exhumar pactos o cláusulas, vicios o defectos, posiciones o circunstancias afectantes a las relaciones jurídicas cuya colisión o incertidumbre generó el pacto transaccional, sino que será éste, y sólo él, quien regule las relaciones futuras insitas en la materia transigida, bien integren ésta la ratificación, modificación o extinción de todas o alguna parte de aquéllas o la creación de otras distintas, y por ende, los efectos de la cosa juzgada se manifestarán en el absoluto respeto a la nueva situación y en el escrupuloso cumplimiento de las obligaciones fijadas en la transacción, pero sin que esto quiera decir que tales obligaciones, en orden a su cumplimiento o incumplimiento, se rijan por normas distintas a las establecidas con carácter general, ya que eso requeriría un precepto legal de excepción que la ley no establece, ni se deduce de sus preceptos», doctrina reiterada en Sentencias de 20 de abril de 1989 (RJ 1989\3244), 4 de abril y 29 de noviembre de 1991 (RJ 1991\2634 y RJ 1991\8575) y 6 de noviembre de 1993 (RJ 1993\8618)”. En cambio, no hay pronunciamientos igualmente claros sobre la transacción judicial. Así, la sentencia de la misma Sala de 10 de Abril de 1985 (*Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi* 1985\1690) señala en su primer considerando que “que aun cuando la autoridad de cosa juzgada que el artículo 1816 del Código Civil atribuye a la transacción no puede identificarse totalmente con los efectos de la cosa juzgada propia de las sentencias firmes, dado que a la posibilidad legal de impugnar la transacción en que intervenga error, dolo, violencia o falsedad de documentos con el riesgo de nulidad, se contraponen la irrevocabilidad de tales sentencias, tienen, sin embargo, de común, a los fines que aquí interesan, que los mismos elementos subjetivos y objetivos que delimitan la cosa juzgada material, delimitan también la «exceptio pacti» o excepción de transacción, con idéntica consecuencia de vincular al órgano jurisdiccional del posterior proceso, bien en su aspecto negativo de impedir una nueva decisión sobre el fondo, bien en su aspecto positivo de condicionarla”. Por el contrario, en el fundamento jurídico primero del auto de 30 de Enero de 1996 (*Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi* 1996\6868) se lee que “el presente recurso, interpuesto contra un auto dictado en procedimiento de ejecución de un acuerdo transaccional alcanzado en juicio declarativo ordinario de mayor cuantía, *aprobado judicialmente y, por tanto, con la supuesta cobertura del núm. 2 del art. 1687 de la LECiv, pues dicho acuerdo es plenamente equiparable a la sentencia definitiva que hubiera podido recaer en el pleito de no haberse llegado a la transacción* (art. 1816 CC), incurre en la causa de inadmisión primera del art. 1710.1.2.<sup>º</sup> en relación con el 1697 y con el ya citado 1687, todos de la misma Ley...”.

En segundo lugar, hay que abordar el punto central, que es la eficacia jurídica de las transacciones judiciales. Por último, se deberá estudiar si la participación en estas últimas de la Administración aporta algún elemento diferenciador de relevancia.

## **II. Las transacciones como contratos de las administraciones públicas**

La transacción aparece inequívocamente caracterizada por el Código civil en el capítulo I del título XIII de su libro IV como uno de los contratos nominados que recoge y regula este texto legal<sup>5</sup>. Por consiguiente, si la Administración es parte en una de ellas, nos encontraremos, en principio, en el terreno de los contratos de las Administraciones públicas. Digo “en principio”, porque es sabido que el artículo 3, apartado primero, del texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de Junio, excluye del ámbito objetivo de aplicación de este cuerpo legal ciertos “negocios” y “contratos”; no obstante, aunque entre esas exclusiones está la de los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación, no se mencionan las transacciones. También se debe tener en cuenta que hay un tipo concreto de acuerdos entre la Administración y los administrados, los que ponen fin a procedimientos administrativos sustituyendo la resolución o se insertan en los mismos con carácter previo a ésta, de los que cabe dudar de su naturaleza contractual, precisamente por desarrollarse en el seno del procedimiento administrativo. Sea como sea, una transacción celebrada por la Administración en el seno de un proceso civil no entraría en tales supuestos.

Si dicha transacción se puede calificar como contrato de la Administración, habrá que encuadrarla en la tipología recogida por el artículo 5 de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, a fin de determinar su régimen jurídico. Es indiscutible que no estamos ante uno de los contratos administrativos típicos, con lo que la calificación que le corresponderá será la de contrato administrativo especial o la de contrato privado de la Administración, dependiendo de si su objeto resulta o no vinculado al giro o tráfico

---

<sup>5</sup> En la doctrina civilista, y desde la perspectiva contractual, se ha ocupado con detalle de esta figura Silvia TAMAYO HAYA en la monografía *El contrato de transacción*, Thomson-Civitas, Madrid, 2002.

específico de la Administración, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla. En el presente caso, y a pesar de la escasez de datos sobre el contenido concreto de la transacción judicial celebrada, hay que suponer que nos hallamos ante un contrato privado, pues la misma versa sobre el objeto de un litigio civil entre un Ayuntamiento y una sociedad mercantil<sup>6</sup>.

Como tal contrato privado, le será de aplicación la doctrina de los actos separables. Es decir, la formación de la voluntad de la Administración para contratar, en este caso para transigir, se regirá por el Derecho administrativo y los actos preparatorios del contrato serán revisables de oficio en caso de incurrir en alguno de los vicios de nulidad de pleno derecho establecidos por la propia legislación de contratos de las Administraciones públicas y por la Ley 30/1992, esta última ya vigente en la fecha de autos. Si se tratase de una transacción extrajudicial, pocas dudas cabrían a este respecto, a pesar de lo que literalmente dice el artículo 1816 del Código civil. La cuestión, así pues, es si la aprobación judicial de la transacción, que es lo que caracteriza y diferencia a la judicial de la extrajudicial, cambia su naturaleza jurídica hasta el punto de hacer inviable la revisión de oficio de los actos administrativos separables que quepa identificar en ella.

### **III. La controvertida eficacia de los autos que apreuban u homologan las transacciones judiciales**

La mayoría de la doctrina procesalista moderna, como antes se ha adelantado, niega que la “cosa juzgada” de la que habla el artículo 1816 del Código civil se pueda interpretar en sentido técnico-jurídico, primero porque en la transacción judicial el conflicto lo resuelven las propias partes, no una decisión del órgano jurisdiccional sobre el fondo del asunto, y segundo, porque

---

<sup>6</sup> LOPERENA ROTA distingue tres posibles supuestos transaccionales en relación con los contratos privados de la Administración: litigio sobre relaciones jurídico-privadas resuelto con una transacción cuyo contenido está fuera del ámbito de los contratos administrativos; litigio sobre relaciones jurídico-privadas resuelto con una transacción cuyo contenido afecta al ejercicio de potestades públicas; y litigio sobre acto o contrato administrativo resuelto por una transacción cuyo contenido son relaciones jurídico-privadas de la Administración. Para el autor, en el primero y en el tercero de estos supuestos el contrato transaccional tendría la naturaleza de contrato privado de la Administración, y sólo en el segundo de ellos nos hallaríamos ante un contrato administrativo; véase *La transacción en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, cit., págs. 281-282.

la misma está sujeta a la acción de nulidad por error, violencia o falsedad de documentos del artículo 1817 del propio Código civil, con lo cual no goza de la inmutabilidad propia de la cosa juzgada<sup>7</sup>. En definitiva, la intervención judicial es necesaria para poner fin formalmente al proceso en el seno del cual se ha celebrado la transacción, pero no es ella la que compone los intereses enfrentados de las partes. Por eso resulta indiferente a estos efectos el que la transacción se aprobase por el juez mediante sentencia, como parece sugerir el dictamen, o mediante auto, como impone de manera expresa en la actualidad la vigente Ley de enjuiciamiento civil y es más correcto desde el punto de vista técnico-jurídico.

Ahora bien, otro extremo en el que coincide la doctrina procesalista es en que el órgano jurisdiccional no puede ser un mero testigo o fedatario pasivo de la voluntad expresada por las partes mediante la transacción, porque entonces se correría el riesgo de que la intervención judicial fuese utilizada por aquéllas para dar cobertura a negocios nulos o en fraude de terceros<sup>8</sup>. Sin embargo, ni el Código civil ni la Ley de enjuiciamiento civil (tanto la anterior como la vigente) precisan cuál es el alcance de los poderes del juzgador a la hora de “aprobar” u “homologar” la transacción. Parece claro que esos poderes no llegan a la valoración del equilibrio de las prestaciones de las partes<sup>9</sup>, pero sí a controlar los posibles motivos de nulidad (no de simple

---

<sup>7</sup> Véanse, por todos, Valentín CORTÉS DOMÍNGUEZ, Vicente GIMENO SENDRA y Víctor MORENO CATENA, *Derecho procesal civil. Parte general*, cuarta edición, Cóllex, Madrid, 2001, pág. 373, y Manuel ORTELLS RAMOS, *Derecho Procesal Civil*, sexta edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005, págs. 463-464. Este último autor llega a calificar la referencia a la “autoridad de la cosa juzgada” de la transacción que contiene el artículo 1816 del Código civil de “expresión metafórica”. Andrés DE LA OLIVA SANTOS parece defender una opinión distinta, pero sin mucha claridad, cuando sostiene que “pese a la literalidad del art. 1816 CC, consideramos más que dudoso que en un proceso ulterior se pueda oponer, con fuerza equivalente a la de la auténtica excepción de cosa juzgada (la cosa transigida), unos pactos transaccionales extrajudiciales. A nuestro entender, es la homologación judicial el elemento que confiere a dichos pactos su especial virtualidad y es en el auto correspondiente donde constará fehacientemente qué proceso o qué procesos se han querido evitar mediante la transacción. Además, sólo la homologación judicial puede convertir en judicialmente indiscutible la transacción misma” (Andrés DE LA OLIVA SANTOS e Ignacio DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *Derecho procesal civil. El proceso de declaración*, tercera edición, Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2004, pág. 482).

<sup>8</sup> Véase ORTELLS RAMOS, *Derecho Procesal Civil*, sexta edición, cit., pág. 462.

<sup>9</sup> Señala a este respecto el auto de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 10 de Mayo del 2000 (*Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi* 2000\3909) en su fundamento jurídico primero que “la transacción judicial, que es uno de los medios de poner fin a un pleito comenzado, está mencionada solamente en el art. 1816 del Código Civil para darle entre las partes la

anulabilidad) del negocio, que, como es conocido, son apreciables de oficio en cualquier tiempo. Y aquí enlazamos con la cuestión de la revisión de oficio de las transacciones en las que es parte una Administración pública.

En efecto, los motivos de nulidad de pleno derecho aplicables a una transacción en la que es parte una Administración dentro de un proceso civil no sólo serán los establecidos por el Ordenamiento jurídico-privado, sino también los propios del Derecho administrativo, conforme a lo ya expresado sobre la naturaleza de este tipo de transacciones como contratos privados de la Administración. Surge así la pregunta de si el control *a priori* llevado a cabo por el órgano jurisdiccional civil de la inexistencia de tales causas de nulidad puede tener una eficacia obstativa de la ulterior revisión de oficio por la Administración de su participación en el negocio. Es evidente que los órganos jurisdiccionales civiles únicamente se pueden pronunciar sobre cuestiones administrativas a título prejudicial, lo que significa que la decisión no tiene fuerza de cosa juzgada, sino que sólo surtirá efecto en el proceso en el que se produzca (artículo 42, apartado segundo, de la Ley de enjuiciamiento civil). Pero, precisamente, ello implica que dicho proceso no puede ser revisado sobre la base de una percepción distinta de esas cuestiones administrativas por el órgano competente, sea administrativo o contencioso-administrativo.

La aplicación analógica de estas reglas al auto judicial que aprueba u homologa una transacción supone que, una vez que aquél es firme, no cabe cuestionar la transacción sobre la base de los motivos de nulidad examinados por el órgano jurisdiccional para otorgar la aprobación u homologación<sup>10</sup>. Es posible plantearse si la Administración podría llevar a cabo la revisión de oficio de los actos administrativos separables del contrato de transacción con fines

---

autoridad de cosa juzgada. No obstante ello, precisamente por el efecto, la función del Tribunal no puede ser la de aprobar sustantivamente lo acordado por los litigantes, sino la de controlar si se cumplen los requisitos subjetivos, objetivos y formales de toda transacción. El contenido pertenece al terreno de la autonomía de la voluntad, sujeto sólo al art. 1255 del Código Civil; cuya observancia también puede ser exigida por el Tribunal ante el que transige".

<sup>10</sup> A esto parecen referirse los *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, volumen I, coordinadores Faustino Cordón Moreno y otros, Aranzadi, Elcano, 2001, cuando dicen que "la transacción judicial (el auto que la aprueba), por el contrario, tiene eficacia de cosa juzgada y sólo cabe su impugnación mediante el ejercicio de una acción rescisoria fundada en alguno de los motivos de revisión del art. 510 LECiv. Por eso, su cumplimiento puede hacerse efectivo en vía ejecutiva y en ella el ejecutado sólo podrá fundar su oposición en las causas legalmente previstas (art. 556. LECiv.)" (ob. cit. pág. 232).

distintos a los de provocar la anulación de éste; por ejemplo, para fundamentar una ulterior exigencia de responsabilidad a los titulares de sus propios órganos o a una eventual reclamación de responsabilidad patrimonial por parte de terceros perjudicados. Sin embargo, el artículo 65, apartado primero, de la Ley de contratos de las Administraciones públicas (“la declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, *llevará en todo caso consigo la del mismo contrato...*”) constituye un obstáculo insuperable a esta incomunicación de la nulidad de dichos actos al propio contrato de transacción, como señala, por lo demás, el dictamen que nos ocupa en el último párrafo de su consideración quinta.

#### **IV. Conclusión**

En definitiva, hay argumentos para sostener que la solución a la que llega el Consejo Consultivo de Galicia en su dictamen 323/2000 no es tan equívoca como podría parecer a primera vista. Aunque las transacciones judiciales no tengan la misma fuerza que la cosa juzgada, lo cierto es que en ellas hay un pronunciamiento de un órgano jurisdiccional sobre los presupuestos de validez de la transacción, incluidos los de carácter jurídico-administrativo, que, si ha ganado firmeza, no puede ser ignorado sin más por la Administración. En cualquier caso, en un tema como el presente, complejo por la ausencia de previsiones legales claras y de referencias jurisprudenciales y doctrinales a las que acudir, el mero hecho de que llegase la solicitud de un dictamen a un órgano consultivo y éste se pronunciase resulta importante, precisamente porque, como se está viendo, logra despertar el interés de los investigadores y abrir el debate científico.