

LA TRANSACCION EN EL PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por
JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

SUMARIO: I. LA TRANSACCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO: 1. *La transacción.* 2. *Admisión de la transacción en Derecho administrativo.* 3. *Regulación.*—II. REQUISITOS: 1. *Idea general.* 2. *Requisitos subjetivos:* a) *Órgano jurisdiccional.* b) *Partes.* 3. *Requisitos objetivos:* a) *Requisitos de la transacción en general.* b) *Que no fuera manifiestamente contraria al Ordenamiento jurídico.* c) *Que el acuerdo no fuera lesivo al interés público.* d) *Que el acuerdo no fuera lesivo a terceros.* 4. *Requisitos de la actividad:* a) *Lugar.* b) *Tiempo.*—III. PROCEDIMIENTO: 1. *Tramitación de la transacción judicial.* 2. *Sometimiento a las partes de la posibilidad de acuerdo transaccional.* 3. *Convenio transaccional.* 4. *Auto del órgano judicial.*—IV. EFECTOS: 1. *Efectos de la iniciación de los intentos de conciliación.* 2. *Efectos del auto declarando terminado el proceso:* a) *Efectos normales.* b) *Efectos anormales.*

I. LA TRANSACCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

1. *La transacción*

La existencia de un litigio o conflicto jurídico entre partes acerca de un determinado objeto no es, como señalaba GUASP, suficiente para explicar el fenómeno procesal, ya que el hecho de que dos o más miembros de una comunidad peleen entre sí no suscita *ipso facto* el fenómeno jurídico de que su discrepancia sea resuelta mediante un proceso. Pues es necesario que de alguna manera la disputa sea conducida ante quien ha de dirimirla, formulando la pretensión. Y puede existir proceso sin la previa existencia de litigio (1).

Pero sí es presupuesto de la transacción —y de los demás tipos de autocomposición— una situación de conflicto, o, como ha reiterado el Consejo de Estado al referirse a las transacciones en que es parte una Administración pública, la existencia de una situación jurídica indeterminada o incierta o tenida por tal (2).

Esta situación jurídica puede desembocar a través de la pretensión en un proceso, o en su solución por las propias partes. Por las

(1) *La pretensión procesal.* Cfr. GUASP, *Estudios jurídicos*, Cívitas, 1996, págs. 575 y ss.

(2) Así, por ejemplo, los Dictámenes 41876, de 22 marzo 1979; 46031, de 1 marzo 1984; 47170, de 28 febrero 1985, y 50867, de 28 abril 1988.

que se han denominado fórmulas de autocomposición y, por evitar la incoación o la continuación de un proceso, equivalentes jurisdiccionales (3).

La naturaleza contractual o negocial de la transacción ha sido generalmente reconocida. Es, como dice el artículo 1809 del Código civil, un «contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo alguna cosa, evitan la promoción de un pleito o ponen término al pleito ya comenzado». Es un verdadero negocio jurídico y, pese al nombre, la transacción judicial no tiene en ningún caso carácter procesal (4).

Más precisa que la distinción de los tipos que se refleja en la noción del Código es la generalizada entre la transacción judicial y extrajudicial, que se basa en que el contrato en que se formaliza se someta al órgano judicial y por la homologación de éste adquiera fuerza y termine el proceso, o que se trate de un pacto producido fuera del proceso y con influjo indirecto sobre éste (5).

La judicial, precisamente por su contenido y eficacia directa en el proceso, se ha catalogado entre los modos de extinción o terminación del proceso sin sentencia, calificados a veces de anormales de terminación o conclusión del proceso (6).

(3) La denominación «equivalentes jurisdiccionales» es uno de los hallazgos de CARNELUTTI. Cfr. *Instituciones del nuevo proceso civil italiano* (trad. de GUASP), Barcelona, 1942, págs. 77 y ss., y *Sistema de Derecho procesal civil* (trad. de ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO y SENTIS MELENDO), Buenos Aires, 1944, I, págs. 183 y ss. Si bien, como señala ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO (*Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3.ª ed., Méjico, 1991, pág. 73), la denominación resulta heterogénea al incluir en ella el proceso extranjero, el eclesiástico, la autocomposición, la composición procesal, la conciliación y el compromiso.

(4) Así, GUASP, *Derecho procesal civil*, 2.ª reimp. de la 3.ª ed., Madrid, 1977, I, pág. 535. Carácter no procesal que, sin embargo, se ha discutido, porque «el hecho de que los tratadistas de Derecho material se ocupen de ella, no supone valladar infranqueable, de un lado, porque las invasiones de cultivadores de una disciplina en los dominios de otra, no es título bastante para alterar la índole de las instituciones jurídicas, y, de otro, porque el ángulo desde el cual considera el procesalista la autocomposición es muy distinto del tenido en cuenta por los expositores del derecho sustantivo» (ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., pág. 22).

(5) Andrés DE LA OLIVA y Miguel Angel FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho procesal*, 2.ª ed., Barcelona, 1984, pág. 307.

(6) Así, siguiendo a GUASP, en mi *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1966, II, pág. 830, y *Manual de Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Civitas, 1992, págs. 344 y ss. Entre «otros modos de terminación del proceso» (después de la sentencia) incluye la transacción, dentro del proceso administrativo, ESCUSOL Y RODRÍGUEZ-ZAPATA, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1995, pág. 477, y GIMENO SENDRA y otros, *Derecho procesal administrativo*, Valencia, 1993, págs. 509 y ss.

2. Admisión de la transacción en Derecho administrativo

Por la naturaleza de las potestades administrativas y del Derecho administrativo, se ha discutido la admisibilidad de la transacción para dirimir los conflictos suscitados con una Administración pública sujetos al Ordenamiento jurídico-administrativo. Si la transacción es un contrato entre dos personas que disponen de su propia situación jurídica (7), únicamente será admisible en la medida en que los contratantes tengan la facultad de disponer de su titularidad respecto de la situación litigiosa. Y es, precisamente, la imposibilidad o limitadísima posibilidad de disposición por parte de la Administración pública lo que ha servido de fundamento a la negativa a admitir el contrato transaccional en Derecho administrativo (8). «Las normas administrativas que establecen prohibiciones de transacciones, compromisos o allanamientos —decía una S. de 4 febrero 1965— responden a un principio de desconfianza, frente a los administrados, que también inspiró las limitaciones impuestas por el Código civil a las transacciones realizadas por los padres respecto de los derechos de los hijos que tuvieran bajo su potestad.»

Mas en cuanto existe un margen de disponibilidad dentro del Ordenamiento jurídico-administrativo para la actuación de las Administraciones públicas, no existe razón para no admitir la transacción en este ámbito (9).

Que la Administración pública puede formalizar contratos de transacción judicial o extrajudicial es incuestionable, pero sometién-dose a un régimen especial, como era la audiencia del Consejo de Estado y la autorización por Decreto acordado en Consejo de Minis-

(7) CARNELUTTI, *Sistema*, cit., I, pág. 199.

(8) Por ejemplo, BIELSA, *Estudios de Derecho público*, Buenos Aires, 1950, I, págs. 283 y ss.; DIEZ, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1972, VI, págs. 150 y ss.; ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Proceso*, cit., pág. 89; LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1943, pág. 194; FENECH, *Derecho procesal tributario*, 1951, III, pág. 355.

(9) Y así se reconoció por un sector importante de la doctrina, destacando la decidida posición positiva de CLAVERO ARÉVALO, en «Consideraciones generales sobre la vía gubernativa», en *Estudios en honor de GARCÍA OVIEDO*, I, págs. 221 y ss., y *Posibilidad de transacción y la Administración local*, «REVL», núm. 74 (1954), págs. 161 y ss.

Con posterioridad, sobre todo después de la LRJPA, la admisibilidad de la transacción (y en general de las fórmulas de autocomposición), con las naturales limitaciones, cfr., por ejemplo, ESCOBAR, «La conciliación en el proceso contencioso-administrativo», en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*, Civitas, 1993, II, págs. 2445 y ss.; FERNÁNDEZ MONTALVO, en «Las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos», en *Comentario sistemático a la LRJPA*, Madrid, 1993, págs. 394 y ss.; TABOAS BENTANACHS, en «Finalización del procedimiento y ejecución forzosa de los actos administrativos», en *Administraciones públicas y administrados*, Barcelona, 1993, págs. 578 y ss., y, sobre todo, DELGADO PIQUERAS, *La terminación convencional del procedimiento expropiatorio*, Pamplona, 1995.

tros. Así lo habían reconocido las leyes de Administración y Contabilidad, y así lo establecen el artículo 39 de la Ley General Presupuestaria (10) y algunas legislaciones autonómicas, si bien atribuyendo la competencia al Gobierno de la respectiva Comunidad, así como el artículo 180.2 de la Ley de Régimen Local cuando la transacción afecte a intereses de las Haciendas locales exige acuerdo del órgano que tuviera asumida esa competencia.

La cuestión se centraba en si esta posibilidad de transigir era general o, por el contrario, quedaban excluidas de su ámbito las relaciones jurídicas sujetas a Derecho administrativo, en si estaba fuera del tráfico jurídico el ejercicio de las potestades administrativas y, por tanto, si cualquier negocio jurídico sobre este objeto era nulo de pleno Derecho, como señaló la S. de 30 abril 1979 (Ar. 1592) (11).

El Consejo de Estado ha reconocido expresamente en sus dictámenes la posibilidad de transacciones que tengan por objeto relaciones jurídico-públicas. Con carácter general, el Dictamen 46031, de 1 de marzo de 1984, así lo afirma:

«La tradicional regulación jurídico-administrativa de la transacción no afecta a su contenido —que está regulado por el Código civil—, sino que se circunscribe a los requisitos para su válida celebración. La transacción constituye una figura jurídica admitida no sólo en el campo de las relaciones jurídico-privadas, sino también en el ámbito de las relaciones jurídicas de carácter administrativo. La vieja Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1911 en su artículo 6 autorizaba al Estado a realizar transacciones respecto de los derechos de la Hacienda, siempre que fuera mediante Real Decreto y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno. Este precepto se ha conservado en sus mismos términos en los distintos textos legales que tienen vigencia en la actualidad: Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 (art. 39); Ley de Régimen Jurídico

(10) Respecto de la transacción en determinadas materias se exigía una Ley que lo autorizara (así, art. 41 Ley del Patrimonio del Estado).

(11) Esta sentencia, de que fue ponente FERNÁNDEZ TEJEDOR, en su quinto considerando, decía: «El objeto del contrato por lo que se refiere a aquello a que quedó obligado el Ayuntamiento, está fuera del tráfico jurídico pues son las mismas potestades administrativas de ejercicio rigurosamente reglado, las que la Corporación compromete y enajena al margen de toda legalidad, de modo que por aplicación del artículo 1271 del C. civ. no puede estimarse válidamente constituido el pretendido negocio contractual por falta de objeto idóneo, y devienen nulas sin posibilidad de ejercicio legal, las obligaciones asumidas por la Corporación.»

de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (art. 10, núm. 16); Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 (art. 40) y Reglamento de esta Ley aprobado por Decreto de 5 de noviembre de 1964 (art. 83); preceptos todos ellos que no atienden al contenido de la transacción —que sigue estando regulado por el Código civil— sino tan sólo a los requisitos que son exigidos para que sea válidamente celebrada. El propio Código civil en su artículo 1812 alude genéricamente a los requisitos y formalidades que deben cumplirse para que las Corporaciones puedan transigir. Cuando se trata de la Administración del Estado, dichos requisitos son los previstos en los preceptos antes reseñados.»

Ahora bien, admitido que la transacción es posible en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas, ¿ha de considerarse admisible en cualquier tipo de relación?

Cuando la LRJPA prevé la admisibilidad de la terminación convencional del procedimiento administrativo no resuelve la cuestión, ya que, al enumerar los requisitos exigidos para la validez del convenio incluye entre ellos que «no versen sobre materias no susceptibles de transacción» (12). Lo que obliga a determinar las materias en que las Administraciones públicas gozan de un margen de disponibilidad (13).

En conclusión, será admisible la transacción respecto de relaciones jurídico-administrativas en la medida en que la Administración pública titular goce de un margen de disponibilidad con arreglo al Ordenamiento jurídico.

3. Regulación

El proyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, publicado en el «Boletín de las Cortes Generales» (Congreso de los Diputados) de 18 de junio de 1997, regula la transacción dentro del proceso administrativo en el artículo 75, en idénticos términos al Anteproyecto elaborado por el Ministerio de Justicia, valorado positivamente por el Consejo de Estado en su dictamen, con las naturales reservas, al decir:

(12) GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la LRJPA*, Cívitas, 1997, comentario al artículo 88.

(13) Que serán las materias que asimismo podrán someterse a arbitraje. Una referencia muy completa, en TRAYTER, *El arbitraje en Derecho administrativo*, núm. 143 de esta REVISTA, págs. 93 y ss.

«La regulación del intento de acuerdo o conciliación judicial en el artículo 75 ha de ser valorada positivamente en términos generales, aunque sólo la práctica dirá si es una previsión útil o meramente retórica. En todo caso, no siempre reportará ventajas sobre la terminación por medio de sentencia. Si el intento de conciliación no suspenderá el curso de las actuaciones y podrá producirse en cualquier momento anterior al día de la vista, citación para sentencia o señalamiento para votación y fallo (art. 75.2), no ha de olvidarse que, conforme al segundo párrafo del apartado 1, se establece que “los representantes de las Administraciones Públicas demandadas necesitarán la autorización oportuna para llevar a efecto la transacción, con arreglo a las normas que regulan la disposición de la acción por parte de los mismos”. Y, puesto que para que el Estado pueda realizar transacciones sobre derechos de la Hacienda Pública se requiere que sean aprobadas por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno (art. 39 TRLGP, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre), en algunos casos la sentencia habrá de dictarse antes de que se haya podido aprobar la transacción, haciendo inútil el intento de conciliación. Precisamente por ello, la puesta en práctica de la conciliación puede poner en evidencia la necesidad de modificar determinadas normas competenciales, especialmente en asuntos de cuantía escasa.»

Estamos ante un supuesto de transacción judicial, figura diferente de la satisfacción extrajudicial de la pretensión y del allanamiento (decisiones unilaterales) (14). El carácter judicial de la transacción —lo que supone la homologación del órgano judicial ante el que se tramita el proceso— no desvirtúa el carácter contractual de la transacción tal y como se define en el artículo 1809 del Código civil, del que se deriva la exigencia de que recaiga sobre una relación jurídica incierta. Como dice el Dictamen del Consejo de Estado 46031, antes citado —exponente de una doctrina del Consejo de Estado reiterada—, «el Tribunal Supremo ha rechazado (S. de 15 de diciembre de

(14) CONDE MARTÍN DE HIJAS, «El procedimiento contencioso-administrativo», en *La reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1997, pág. 92. Cfr. sobre las diferencias de otros tipos afines, TRAYTER, *El arbitraje*, cit., págs. 82 y ss.

1927) aquellos acuerdos que no ponen fin a las diferencias y ha distinguido esta figura jurídica de otras próximas, pero no coincidentes, como puede ser la renuncia de derechos (S. de 14 de mayo de 1952). La exigencia de recíprocas concesiones ha sido entendida en un sentido cada vez más amplio, pues el contrato de transacción (S. de 8 de marzo de 1933), por la amplitud de su contenido jurídico es susceptible de abarcar dentro de su área una o varias figuras contractuales que respondan a la finalidad prevenida en este artículo. Y especialmente la sentencia de 16 de junio de 1962 ha señalado la posibilidad de configurar el contrato de transacción, como un contrato liquidatorio, dentro de los negocios jurídicos llamados de fijación».

Al preverse la transacción en un proceso administrativo, cuyo objeto son, según la delimitación de órdenes jurisdiccionales por la LOPJ (art. 9) y la LJ (arts. 1, 2 y 3), pretensiones fundadas en Derecho administrativo, es obvio que se está admitiendo la transacción en este ámbito. Pero al establecer que será posible «cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción», deja el tema en los términos en que se encontraba en la normativa anterior, si bien añade «... y en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad», con lo que, al menos cuando el objeto de la controversia sea, precisamente, la determinación de una cantidad que deba abonar la Administración (v. gr., por expropiación, responsabilidad patrimonial contractual o extracontractual) o el administrado (v. gr., indemnización del contratista a la Administración por incumplimiento del contrato), será, en principio, posible la transacción, como ya estaba admitido el convenio expresamente en los procedimientos expropiatorios (art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa y art. 25 de su Reglamento) y en los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (art. 2.º.2 del Reglamento de los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por Decreto 429/1993, de 26 de marzo) (15).

Aunque se trata de una transacción judicial, sujeta a homologación del órgano judicial ante el que se tramite el proceso, no se excluye el cumplimiento de los requisitos que, para transigir en general, se exige a las Administraciones públicas. El artículo 75.1 establece que «los representantes de las Administraciones públicas demandadas necesitarán la autorización oportuna para llevar a efecto la transacción, con arreglo a las normas que regulan la disposición de la acción por parte de los mismos».

(15) Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOX, *Los convenios expropiatorios*, Madrid, 1979.

II. REQUISITOS

1. *Idea general*

Para que la transacción produzca sus efectos normales será necesario que se cumplan los requisitos exigidos por el Ordenamiento jurídico-administrativo (estatal o autonómico). Si se prescinde totalmente del procedimiento exigido o la autorización se otorga por órgano manifiestamente incompetente, la infracción será determinante de la nulidad de pleno Derecho, según las reglas generales del artículo 62.1.b) y c) LRJPA. El problema que se plantea es si, al existir homologación judicial, una vez que el órgano judicial ha dictado el auto a que se refiere el número 3 del artículo 75, será posible incoar el procedimiento para declarar la nulidad regulado en el artículo 102 LRJPA, cuestión que examinaré al referirme a los efectos de la transacción.

2. *Requisitos subjetivos*

a) *Organo jurisdiccional.*

La transacción judicial tiene lugar durante la tramitación del proceso. El artículo 75 reconoce al órgano judicial ante el que se tramite competencia para someter a la consideración de las partes —de oficio o a solicitud de una de ellas— la posibilidad de alcanzar un acuerdo y, si se llega a éste, verificar si no es manifiestamente contrario al Ordenamiento jurídico ni lesivo al interés público, a fin de dictar el auto declarando terminado el proceso.

Parece evidente que el órgano judicial ante el que se tramite el proceso deberá ser competente para conocer de la cuestión litigiosa —sobre la que recae el convenio—. Por lo que, antes de adoptar la providencia de someter a las partes la conveniencia de alcanzar un acuerdo, deberá verificar si tiene competencia con arreglo al artículo 5 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, que contiene la misma norma que el artículo 5.º del proyecto.

Ahora bien, si no se hubiese pronunciado sobre la competencia en uno de los trámites de admisión que la Ley prevé y no habiendo reparado sobre la falta de competencia después de la demanda y contestación, dicta la providencia sometiendo el tema a las partes y dicta el auto de terminación del proceso, la incompetencia no privaría por sí sola de validez al convenio transaccional que cumpla los

requisitos por las normas reguladoras. Ya que, en todo caso, tendría la validez propia de la transacción extrajudicial.

b) *Partes.*

El acuerdo debe adoptarse por las partes que tuvieran capacidad y facultad de disposición, con arreglo a las normas generales. El apoderado requerirá «mandato expreso» (art. 1713, párrafo segundo, Código civil). Por lo que no bastará el poder general para pleitos, planteándose el tema en términos análogos a como se planteó con el desistimiento, para el que se ha exigido poder especial en las leyes procesales administrativas (art. 88.2 de la Ley jurisdiccional de 1956), habiéndose estimado suficiente en la práctica de nuestras Salas de lo contencioso-administrativo, salvo excepciones, que en el poder general para pleitos figure expresamente que se confiere también para desistir. Por lo que podemos estimar que sería suficiente que en el poder general para pleitos constare que comprende asimismo poder para transigir.

Las Administraciones públicas están sujetas a normas especiales. Sus representantes en el proceso necesitarán la autorización «con arreglo a las normas que regulan la disposición de la acción por parte de los mismos». Habrá que estar a la legislación respectiva, estatal o autonómica.

Por tanto, cuando sea parte la Administración del Estado o uno de sus organismos autónomos, será necesaria autorización por Decreto acordado en Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno (art. 39 Ley General Presupuestaria; art. 40 Ley de Patrimonio del Estado), autorización que, cuando se trate de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Administraciones locales, corresponderá al órgano de Gobierno de la respectiva Comunidad, como establece con carácter general respecto de las Corporaciones locales el artículo 180.2 de la Ley de Régimen Local y, respecto de las Comunidades Autónomas, su legislación específica.

Sobre la competencia del Consejo de Ministros, Dictamen del Consejo de Estado 51528/88, y sobre la competencia del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva, Dictamen del Consejo de Estado 45164/83.

3. *Requisitos objetivos*

a) *Requisitos de la transacción en general.*

La autorización del órgano en cada caso competente, previo el procedimiento exigido por las leyes —así, respecto del Estado, Dictamen del Consejo de Estado en pleno—, debe cumplir unos requisitos, que el Consejo de Estado ha exigido con especial rigor.

Pero una vez otorgada, ¿hasta qué punto el órgano judicial puede verificar antes de dictar el auto de terminación si se han cumplido aquellos requisitos? El artículo 75 sólo condiciona el auto a que «lo acordado no fuera manifiestamente contrario al Ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros».

Interesa, no obstante, recordar los requisitos generales, ya que pueden tener relevancia —de ser manifiesta la infracción— respecto del auto del órgano judicial.

Ya se ha señalado que el número 1 de este artículo 75 se refiere «en particular» a que verse «sobre estimación de cantidad». Y sobre determinación de cantidad han recaído por lo general las transacciones, cualquiera que fuera la causa determinante, como consecuencias derivadas de la extinción de relaciones concesionales (Dictámenes del Consejo de Estado 41876/79 y 45344/83), rescate de concesiones (DCE 44048/82), daños y perjuicios derivados de la demora en el cumplimiento de una transacción anterior (DCE 45719/84), cuantificación de deudas a la Seguridad Social (DCE 46994/84), de los perjuicios por rescisión de convenio entre entidades públicas (DCE 43260/81)... o reconocimiento de la titularidad de unas viviendas a cambio de la renuncia a los derechos que deriven de la financiación (DCE 45218/83), o reconocimiento de una compensación a cambio de renuncia de la acción ejercitada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (DCE 715/94).

Pero puede extenderse a otros aspectos, como la existencia de actos administrativos relativos a los derechos objeto de transacción susceptibles de revisión o recurso, por haberse dictado sin informes preceptivos o por constituir revisión de otros no ajustados a los artículos 109 y 110 LPA (DCE 45732/83).

No resulta fácil encontrar una fórmula general para delimitar las materias susceptibles de transacción (16). Ha de rechazarse la fór-

(16) Una completa enumeración de los supuestos en que por lo general serían admisibles los arbitrajes —y la transacción—, como se ha indicado, en TRAYTER, *El arbitraje*, cit., págs. 96 y ss.

mula a veces propuesta consistente en vincular el ámbito de la transacción con el de la discrecionalidad, excluyendo cualquier actuación reglada de las Administraciones públicas. Ya que en el ejercicio de las que se han considerado potestades regladas se producen —y no precisamente con carácter excepcional— transacciones. La estimación de cantidad —que es precisamente el supuesto que destaca el número 1 de este artículo, que prevé especialmente— no se da por lo general en ejercicio de potestades discrecionales. La Administración pública no ejerce potestades discrecionales para fijar el justiprecio, ni la indemnización derivada de responsabilidad contractual o extracontractual.

Lo decisivo es que se den los elementos definidores de la transacción, a que se ha referido reiteradamente la doctrina del Consejo de Estado. Por ejemplo, el Dictamen 41876/79 dice:

«Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado, la transacción exige institucionalmente, para que pueda legitimarse, la existencia de una relación jurídica dudosa, cuya incertidumbre venga a eliminar precisamente la transacción mediante las recíprocas concesiones que se hagan las partes (dictamen de 2 de noviembre de 1967, en el expediente núm. 35577; dictamen de 4 de febrero de 1965, en el expediente núm. 33394). Asimismo se ha señalado por este Consejo de Estado que los requisitos fundamentales de la transacción son tres: relación jurídica incierta o tenida por tal; intención de sustituirla por otra cierta y determinada, y recíproca concesión de las partes; puntualizándose que mientras los dos primeros son expresiones subjetivas de una situación, la ponderación del tercero de dichos requisitos debe ser más objetiva (dictamen de 5 de noviembre de 1964, en el expediente núm. 33068). Por su parte, el Código civil define la transacción en su artículo 1809 como “un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término a que había comenzado”.»

Y el Dictamen 764/92, en parecidos términos, dice que los tres elementos definidores de la transacción son:

«— La presencia de una relación jurídica incierta, ya sea en lo que se refiere a su misma existencia, ya sea

en lo que concierne a su contenido. Esa incertidumbre tiene como consecuencia que exista una causa o posibilidad litigiosa y el consiguiente *timor litis*.

— La intención de las partes de eliminar tal incertidumbre, sustituyendo la relación jurídica afectada por una relación totalmente cierta y clara.

— La instrumentación de tal intención a través de recíprocas concesiones.»

La incertidumbre y complejidad de la situación y la posibilidad de eliminar tal incertidumbre son los elementos esenciales, unidos a las recíprocas concesiones, ya que si no existiera esta reciprocidad de concesiones estaríamos ante una renuncia o ante un allanamiento.

De aquí que el Consejo de Estado haya puesto especial énfasis en la incertidumbre (v. gr., DsCE 45344/83, 47170/85, 50867/88, 762/92, 715/94 y 1352/95).

Una vez otorgada la autorización para transigir por el órgano competente, autorización que, como todo acto administrativo, estará investida de la presunción de validez (art. 57.1 LRJPA), se presume que el contrato cumple los requisitos generales. El órgano judicial ha de partir de esta presunción, y únicamente no deberá dictar el auto de terminación —y deberá continuar el proceso hasta su terminación normal por sentencia— si se dan algunos de los supuestos que prevé el artículo 75.3, que se examinan a continuación.

b) *Que no fuera manifiestamente contraria al Ordenamiento jurídico.*

Aparece aquí una vez más el requisito del carácter «manifiesto» de la infracción, como exige hoy el artículo 62.1.b) LRJPA, para que la incompetencia sea determinante de la nulidad del acto administrativo, o el artículo 110 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo para poder anular un acto administrativo declarativo de derechos a través del procedimiento administrativo de revisión regulado en este artículo, sobre el que había recaído reiterada jurisprudencia de las Salas de lo contencioso-administrativo y el propio Consejo de Estado había sentado una clara doctrina.

La manifiesta infracción del Ordenamiento jurídico podrá consistir en infracciones de normas procedimentales —v. gr., no haberse acordado la autorización en Consejo de Ministros o haberse acordado sin oír al Consejo de Estado en pleno— o materiales. Como cuan-

do fuera *manifiesto* que no se daban los requisitos objetivos para otorgarla, antes señalados —v. gr., incertidumbre de las relaciones jurídicas por ser evidente la procedencia o improcedencia de la pretensión objeto del proceso—, o no existir recíprocas concesiones.

c) *Que el acuerdo no fuera lesivo al interés público.*

El interés público, como elemento esencial del Ordenamiento jurídico, opera no sólo como fin último de la actividad administrativa, sino como presupuesto de legalidad de decisiones singulares. La Administración —decía la Ley Orgánica del Estado— asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción de intereses generales (17). La Administración —dice el art. 103.1 CE— sirve con objetividad los intereses generales.

La transacción no puede ser lesiva al interés público. Será lesiva al interés público, por supuesto, siempre que no exista incertidumbre en la relación jurídica y la solución correcta de la litis hubiera sido más favorable a los intereses de la Administración, o cuando, existiendo incertidumbre, la seguridad conseguida ha sido a costa de una concesión por parte de la Administración pública excesiva o desproporcionada a la concesión de la otra parte.

De aquí los requisitos exigidos por la doctrina del Consejo de Estado en orden a la procedencia de que la autorización tienda a garantizar que no se va a lesionar el interés público. Por lo que, en definitiva, la norma de la Ley procesal administrativa viene a reiterar lo establecido por la reglamentación del régimen general de la transacción, imponiendo expresamente al órgano judicial la necesidad de continuar el proceso hasta la sentencia, dictando auto en tal sentido y no el de terminación.

Como dice el DCE 44122/82, la apreciación de la oportunidad y conveniencia de un proyecto de transacción debe conceder un lugar de prioridad al servicio público. No puede prescindirse de esta valoración prioritaria. La continuidad y el buen funcionamiento del servicio puede, a veces, aconsejar llegar a concesiones que podrían resultar excesivas desde una perspectiva puramente patrimonial.

(17) Así, SAINZ MORENO, en *Reducción de la discrecionalidad: el interés público como aspecto jurídico*, «REDA», núm. 8, págs. 63 y ss.

d) *Que el acuerdo no fuera lesivo a terceros.*

Si del acto en relación al cual se ha formulado la pretensión objeto del proceso derivan derechos a favor de terceros, estarán legitimados como parte demandada. Lo estaban según la Ley de 1956 —art. 29.1.b)— y en mayor medida lo están con arreglo a la desmedida concepción de parte demandada del proyecto, al desaparecer la figura del coadyuvante.

Si las partes legitimadas como demandadas hubieran comparecido en el proceso, para que la transacción despliegue sus efectos normales será necesario que todas ellas hubieran sido parte en la transacción. Y, por tanto, en cuanto ésta requiera dejar sin efecto el acto, el consentimiento expresado en el contrato transaccional supondrá asimismo el consentimiento para la revocación. Así lo establece el artículo 62 del Código contencioso-administrativo colombiano, después de la reforma introducida por la Ley 23 de 1991 (18).

Pero si las partes legitimadas como demandadas no estuvieran personadas, no será admisible la transacción si derivan perjuicios para ellas, aunque no se hubieran personado en el proceso. Ahora bien, como según el anteproyecto tienen la condición de demandas no sólo aquellos a cuyo favor deriven derechos del acto objeto de impugnación, sino los que tuvieren cualquier interés legítimo, se exige en todo caso el consentimiento de todos para que la transacción despliegue efectos plenos o únicamente respecto de los titulares de derechos subjetivos.

Con arreglo a los principios que informan la nueva regulación de las partes en el proceso administrativo, no será admisible la transacción siempre que de ella derive una lesión de los derechos o intereses de quienes no hubiesen intervenido en ella, siempre que la lesión sea real y efectiva. Porque la nueva regulación establece el emplazamiento «a cuantos aparezcan como interesados» en el procedimiento administrativo (art. 47.1), los cuales podrán comparecer como demandados —art. 20.1.b)—. Si por un criterio amplio del órgano administrativo hubiese admitido como interesado al titular de simples intereses que sólo indirectamente podrían resultar afectados, sería excesivo impedir la transacción convenida entre las partes titulares de la relación jurídica controvertida. Otra cosa es que los efectos de la transacción —que, como dice el art. 1816 del Código civil, tiene para las partes la autoridad de la cosa jugada— queden limitados a los de las partes de la relación —o situación jurídica— debatida. Y es

(18) PENAGOS, *Código contencioso-administrativo*, 4.^a ed., Bogotá, 1992, pág. 149.

que, una vez más, se pone de manifiesto lo absurdo que es eliminar la distinción entre parte principal y parte accesoria en el proceso administrativo, desapareciendo la figura del coadyuvante, que, reducida a sus justos límites, le permitía sobradamente la defensa de sus intereses sin enervar la eficacia de la tutela judicial a las partes principales y la solución transaccional de sus intereses (19).

4. *Requisitos de la actividad*

a) *Lugar.*

La transacción judicial se diferencia de la extrajudicial en que requiere la homologación del órgano jurisdiccional. Lo que no supone que tenga lugar en la sede del órgano jurisdiccional, como ocurre con la conciliación (art. 471 Lec).

Una vez que el órgano jurisdiccional somete a la consideración de las partes la posibilidad de alcanzar un acuerdo, si éstas lo estiman oportuno, llevarán a cabo las actividades para, con concesiones recíprocas, llegar a formalizar el convenio. Y, una vez formalizado, es cuando se someterá al Tribunal competente, a fin de que decida sobre la procedencia de dictar el auto de terminación.

Los contactos entre las partes y, en su caso, las formalidades para firmar el contrato transaccional se realizarán en el lugar que estimen conveniente.

b) *Tiempo.*

El artículo 75 delimita el tiempo durante el que será posible la transacción judicial: desde que se formalizaron la demanda y la contestación hasta el día anterior al de la vista, citación para sentencia o señalamiento para votación y fallo. La exigencia de que se hubieran formalizado la demanda y la contestación tiene sentido, al imponer al órgano judicial la verificación de si lo acordado es manifiestamente contrario al Ordenamiento o lesivo del interés público o de terceros. Porque muy difícilmente podrán enjuiciarse estas circunstancias si no se conoce la pretensión y la fundamentación de la oposición. Lo que no supone que una transacción convenida antes de la

(19) Me remito a mi trabajo «Las partes en el proceso administrativo», en *La reforma de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1997, págs. 49 y ss.

demanda o de la contestación a la demanda por todas las partes demandadas no surta efecto alguno. No estaríamos ante una transacción propiamente judicial —en cuanto se convendría o se perfeccionaría al margen del proceso—. Como tampoco podría privarse de efectos a la transacción a que llegaran las partes después de la demanda o contestación sin que hubiese existido providencia del órgano judicial sometiendo a la consideración de las partes la posibilidad de acuerdo.

La transacción extrajudicial, hecha al margen del proceso, tendrá efectos procesales:

— Si se hubiese producido antes de incoarse el proceso o antes de haberse formalizado la demanda o la contestación, al tener entre las partes «la autoridad de la cosa juzgada» (art. 1816 del Código civil), podrá oponerse por la demandante esta excepción en alguno de los trámites que al efecto prevé la Ley y el órgano judicial apreciarla de oficio incluso al dictar sentencia —art. 67.d) del proyecto, equivalente al art. 82.d) de la Ley de 1956—.

— Si se hubiese producido en cualquier momento posterior, al margen del proceso administrativo, cualquiera de las partes podrá plantear ante el órgano judicial la extinción del proceso por desaparición del objeto litigioso. La jurisprudencia se ha referido con frecuencia a este supuesto de extinción del proceso, por causas diversas, como la anulación de los actos frente a los que se formulaba la pretensión (v. gr., Ss. 15 septiembre 1989 —Ar. 6573—, 3 junio 1991 —Ar. 4856—, 13 julio 1991 —Ar. 5729—), o por haber desaparecido como objeto integrante del Ordenamiento jurídico la disposición impugnada (S. 22 diciembre 1989 —Ar. 9166—). Si el objeto de la transacción es —según la definición del Código, art. 1809— evitar la provocación de un pleito o poner término al que había comenzado, es obvio que, una vez formalizada, una vez que se ha puesto fin a la incertidumbre que daba lugar al litigio, ha desaparecido el objeto del proceso, y así ha de ser declarado por el juez.

Por lo general, el cauce normal para poner fin al proceso ha de ser el desistimiento o renuncia del demandante. Es más, así suele preverse en los contratos de transacción. Una vez formalizados, suele incluirse entre sus cláusulas la obligación del demandante de desistir del proceso o procesos pendientes. Si, incumpliendo esta obligación, sigue el curso de los autos, el demandado podrá oponer la

(20) GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho procesal administrativo*, 2.^a ed., Cívitas, 1992, págs. 379 y ss.

excepción de cosa juzgada (según se ha dicho) o, en todo caso, alegar la extinción por desaparición del objeto.

Ahora bien, si la transacción formalizada antes de la terminación del proceso despliega su eficacia impidiendo que se dicte sentencia, o, en último término, prevaleciendo sobre ella, una vez exista sentencia firme, ésta prevalecerá sobre cualquier posible transacción. El artículo 1819 del Código civil así lo establece terminantemente, al decir: «si estando decidido un pleito por sentencia firme, se celebrare transacción sobre él por ignorar la existencia de la sentencia firme alguna de las partes interesadas, podrá ésta pedir que se rescinda la transacción. La ignorancia de una sentencia que pueda revocarse, no es causa para atacar la transacción».

La norma del Código —esto es importante subrayarlo— contempla el supuesto de que se ignore la existencia de sentencia firme por alguna de las partes. Lo que, lógicamente, sólo se dará en el supuesto de que no hubiese comparecido en el proceso pese a estar legitimada.

Una vez dictada sentencia, ya no es admisible la transacción. Por su misma naturaleza, no podrá ponerse fin a un proceso que ya ha terminado y decidido la controversia, poniendo fin a la incertidumbre que dio lugar a él. Una vez satisfecha la pretensión por la sentencia, no tiene sentido un contrato transaccional. La transacción es uno de los modos de terminación del proceso declarativo o de declaración, como es el administrativo.

Ahora bien, pueden surgir dificultades en la ejecución de la sentencia. Llevar a efecto lo dispuesto en el fallo no siempre es claro y diáfano. De aquí que la Ley regule un incidente de ejecución (art. 110 de la Ley de 1956; art. 104 del proyecto). No existe razón alguna que impida que en el proceso de ejecución —que muy frecuentemente acabará en una indemnización de daños y perjuicios y, por tanto, plantearía el problema de su cuantificación— el convenio entre las partes ponga fin a las cuestiones debatidas, siempre que en ellas se dé el requisito tan rigurosamente exigido por el Consejo de Estado de la incertidumbre o dificultad en la solución.

III. PROCEDIMIENTO

1. *Tramitación de la transacción judicial*

La transacción judicial promovida durante un proceso (en el tiempo antes determinado) ha de ajustarse a los trámites que establece el artículo 75.

Como ha quedado claramente señalado, esta regulación no supone que, al margen de ella, fuera del proceso, antes o después de los momentos que se determinan, no puedan las partes llegar a un convenio que ponga fin a un proceso ya comenzado. Siempre que se cumplan los requisitos legales —en especial los exigidos para otorgar autorización al representante de una Administración pública—, la transacción tendrá plena validez y obligará a las partes. Si, por ejemplo —lo que, como se ha indicado, es frecuente—, en el convenio transaccional se establece que el demandante se obliga al desistimiento, será este desistimiento el que pone fin al proceso; pero si pese a ello no desiste y, por no alegar el demandado la excepción de cosa juzgada, o, por no hacer valer la extinción del proceso, el órgano judicial llega a dictar sentencia contraria a lo convenido en el contrato transaccional, ¿cuáles serían los efectos de la sentencia?

Una vez dictada sentencia carecería de validez el convenio transaccional, salvo que el convenio tuviera por objeto, como se acaba de indicar, dirimir las controversias que surgieran en el cumplimiento de lo dispuesto en el fallo. Si, por el contrario, es la transacción la que ya existía al dictarse sentencia, ha de prevalecer lo acordado en ella si los pronunciamientos del fallo fuesen contrarios. El contrato es ley entre las partes, y el de transacción tiene fuerza de cosa juzgada, por lo que, pese a la garantía que supone la decisión de la controversia por un juez imparcial con arreglo a Derecho, las partes vienen vinculadas por lo estipulado contractualmente.

2. *Sometimiento a las partes de la posibilidad de acuerdo transaccional*

El procedimiento para llegar al convenio transaccional que se regula en este artículo comienza por el acto del órgano judicial por el que se somete a la consideración de las partes la posibilidad de llegar a un acuerdo que ponga fin a la controversia, lo que presupone —según se indicó al referirnos a los requisitos subjetivos— la competencia del órgano para conocer del proceso administrativo y que verse sobre materias susceptibles de transacción.

Podrá adoptarse a instancia de cualquiera de las partes o por iniciativa del órgano judicial, si estima que, dadas las respectivas posiciones reflejadas en la demanda y contestación, considera que es posible llegar a un acuerdo entre las partes. Por lo que, al menos mientras se mantenga la actual situación de la justicia, resultará insólito que los titulares del órgano jurisdiccional lleguen a esta convicción

cuando ni siquiera habrán tenido oportunidad de leer los escritos de demanda y contestación. Y tampoco es probable que una de las partes acuda a este procedimiento, ya que si existe clima propicio para el acuerdo, le resultará más fácil, directo y efectivo, dirigirse a la contraparte con tal objeto, solicitando en escrito conjunto la suspensión de la tramitación del procedimiento, evitando los gastos subsiguientes, suspensión que no se obtendría por el procedimiento regulado en este artículo 75, por prohibirlo expresamente su número 2.

3. *Convenio transaccional*

La actuación del órgano judicial acaba ahí, en el sometimiento a la consideración de las partes de la posibilidad de llegar a un acuerdo. Como el intento de conciliación, según se ha dicho, no produce efecto alguno en el procedimiento —que seguirá su tramitación—, ni siquiera tiene sentido que comuniquen que, atendiendo a la sugerencia, acceden a intentarlo. Aunque como un elemental deber de cortesía al órgano judicial, no estará de más que contesten comunicando su decisión.

Si lo han estimado oportuno, comenzarán la negociación, que puede terminar:

— No llegando a ningún acuerdo. Por lo que antes se ha dicho, al no estar suspendido el procedimiento, no existe razón alguna —sólo la pura educación— para comunicar al órgano judicial que no se ha logrado alcanzar el acuerdo.

— Llegando a un convenio transaccional, previa la autorización y demás requisitos exigidos por el Ordenamiento jurídico-administrativo. Formalizado el contrato, se someterá a la homologación judicial.

4. *Auto del órgano judicial*

El Tribunal verificará si lo acordado por las partes cumple los requisitos exigidos por el Ordenamiento, en los términos y con los límites antes señalados. Y de este examen puede resultar:

— Que el contrato incurra en alguna de las circunstancias que, según el número 3 de este artículo 75, impiden al órgano judicial dictar auto en tal sentido, en cuyo caso dictará auto debidamente moti-

vado en que así se exprese. Como el procedimiento no ha sido suspendido, continuará su tramitación normal hasta la sentencia (21).

— Que ninguna razón se opone a la admisión de la transacción, en cuyo caso dictará auto declarando terminado el proceso y, por tanto, ordenando el archivo de los autos y la devolución del expediente administrativo a la oficina de que procediera.

IV. EFECTOS

1. *Efectos de la iniciación de los intentos de conciliación*

Según el número 2 de este artículo, «no suspenderá el curso de las actuaciones».

Por lo que, si algún día llegara a lograrse —lo que no creo posible— que un proceso administrativo se tramitara cumpliendo estrictamente los plazos que prevé la legislación procesal administrativa, sería inviable lo dispuesto en este artículo. Porque lograr las autorizaciones exigidas «por las normas que regulan la disposición de la acción» por parte de los representantes de la Administración —aunque también aquí se cumplieran los plazos que el Ordenamiento establece— rebasaría con mucho los plazos procesales, aunque el intento de conciliación empezara a gestionarse inmediatamente después de la última contestación a la demanda y se recibiese el proceso a prueba.

No existe problema alguno hoy, cuando son años —muchos años por lo general— los que transcurren desde la contestación a la demanda hasta la vista, citación para sentencia o señalamiento para votación y fallo. Pero si se cumplieran los plazos previstos para acordar el recibimiento a prueba, práctica de la prueba y, en su caso, formalizar los escritos de conclusiones, llegará el momento de la citación para sentencia o señalado para votación y fallo —y no digamos si en lugar de conclusiones se señala vista— antes de que hubiera lle-

(21) Siempre cabrá a las partes, con las autorizaciones debidas a las Administraciones públicas, llevar a cabo la transacción, cumpliendo lo acordado, comprometiéndose la parte demandante a la renuncia o al desistimiento, terminando el proceso por estos medios. El desistimiento únicamente no podrá aceptarse si se opone el Ministerio Fiscal o se apreciare «daño para el interés público». Y en cuanto a la renuncia, podrán asimismo aducirse para la no aceptación los mismos motivos que existieran para denegar la transacción, si en el acto formalizando la renuncia quedaran reflejadas las contraprestaciones de la Administración, y, en otro caso, por presuponer que, al seguir la renuncia a una previa transacción que se estimó inaceptable, se mantuvieran por la Administración las mismas contraprestaciones no reflejadas en la renuncia, ya que no es presumible que el demandante renuncie pura y simplemente a sus derechos cuando antes sólo estaba dispuesto a hacerlo a cambio de concesiones de la contraparte.

gado a dictaminar el Consejo de Estado, salvo, naturalmente, que este dictamen se hubiese solicitado con carácter urgente.

2. *Efectos del auto declarando terminado el proceso*

a) *Efectos normales.*

Serán efectos normales:

— En el ámbito procesal, la terminación del proceso, con el consiguiente archivo de los autos y remisión del expediente administrativo a la oficina de origen.

— En las relaciones jurídico-materiales, el nacimiento, modificación o extinción de las relaciones jurídicas materiales en los términos que se hubiesen convenido. Como antes se señaló, si para ello es necesario modificar, revocar o anular actos administrativos de los que deriven derechos subjetivos, la firma del convenio transaccional supone el consentimiento del titular de aquellos derechos —que deberá haber sido parte en el convenio— para la revocación, modificación o anulación.

b) *Efectos anormales.*

El contrato transaccional, como cualquier otro contrato, puede incurrir en infracción del Ordenamiento jurídico determinante de invalidez (nulidad o anulabilidad). El hecho de que en las transacciones judiciales exista homologación del órgano judicial que conoce del proceso y, por estimar que no se da ninguna de las circunstancias previstas, dicte auto declarando terminado el proceso, no supone que queden convalidados los posibles defectos de que adoleciera el contrato, ni siquiera que para hacer valer la invalidez haya que impugnar el auto del Tribunal. El Código civil prevé una limitación: que no podrá una parte oponer el error de hecho a la otra siempre que ésta se haya apartado por la transacción de un pleito comenzado.

En los supuestos de transacciones sobre relaciones jurídicas civiles o mercantiles, habrá que estar a las normas de estos Ordenamientos sobre jurisdicción para hacer valer la invalidez, si bien respecto de los actos separables (v. gr., autorización para la transacción) se podrán seguir las vías de revisión del Ordenamiento jurídico-administrativo (arts. 62 y 67 LRJPA).

En las transacciones que versen sobre relaciones sujetas a Derecho administrativo, como son las que tienen lugar en el ámbito de un proceso administrativo, que regula el artículo 75, la formalización de la transacción no puede determinar una mutación de la naturaleza jurídica de las relaciones que determine el sometimiento al conocimiento de la jurisdicción civil de las pretensiones que se deduzcan en relación a la invalidez del contrato. En consecuencia, su conocimiento corresponderá al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, previo el planteamiento de revisión administrativa, en los plazos que establece la LRJPA, según que incurra en alguna de las causas determinantes de nulidad o invalidez por infracción grave (arts. 64 y 65 LCAP, en relación con los arts. 102 y 103 LRJPA).