

Expediente Núm. 269/2009
Dictamen Núm. 315/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 30 de abril de 2009, examina el expediente relativo a la propuesta de acuerdo de transacción extrajudicial entre la Consejería de Educación y Ciencia y una empresa de transportes.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto de acuerdo transaccional

En el expositivo primero del proyecto de acuerdo, cuyos firmantes son el titular de la Consejería de Educación y Ciencia y el representante de la empresa transportista, se refleja que “la Administración educativa autonómica y la empresa (...) mantienen una controversia” derivada tanto de la no ejecución por parte de la Administración autonómica de las “Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 28

de julio y 11 de septiembre de 2006 por las que se le condena a revisar a favor de la citada empresa el precio del contrato de transporte escolar correspondiente a los cursos 2000/2001 y 2001/2002, de los lotes y, respectivamente”, como del “expediente de responsabilidad patrimonial iniciado el 24 de marzo de 2008 por la mercantil (...) en reclamación de daños y perjuicios derivados de la resolución por la Consejería de Educación y Ciencia del contrato para la prestación del servicio de transporte escolar prorrogado para los cursos escolares 2006-2007 y 2007-2008, correspondiente a los lotes,,, y”.

Tras manifestar en el apartado segundo del expositivo que “es deseo de las partes recoger en este documento la forma en que procede poner fin a la citada controversia en beneficio de los usuarios de transporte público escolar en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias”, acuerdan “transigir extrajudicialmente”, para lo cual la empresa “se compromete a renunciar a la ejecución forzosa de las citadas sentencias y a cualquier indemnización que pudiera dimanar del expediente de responsabilidad patrimonial referido, respecto al cual la Administración procederá con su expreso consentimiento a su archivo”, en tanto que, “como contrapartida a dicha renuncia, la Consejería de Educación y Ciencia (...) abonará a la empresa (...) la cuantía de setenta y siete mil (77.000) euros, en el plazo del mes siguiente a aquél en que se apruebe la transacción acordada”.

Finalmente, convienen que “el incumplimiento de cualquiera de los compromisos que de este acuerdo pudieran derivarse por una de las partes dejará sin efecto para la otra los que, en virtud de este documento, pudieran serle exigibles”.

2. Contenido del expediente

Integran el expediente, entre otros, los siguientes documentos:

a) Informe del Jefe del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Educación y Ciencia, de 31 de marzo de 2008,

sobre el sometimiento del litigio que enfrenta a ambas partes a transacción extrajudicial. En dicho informe se reflejan, como antecedentes, que “con fecha 30 de junio de 2006 el (...) Consejero de Educación y Ciencia dispuso el gasto correspondiente a la prórroga del contrato suscrito para la prestación del servicio de transporte escolar, lotes,,, y, para los cursos escolares 2006/2007 y 2007/2008”, adjudicados en su día a la mercantil con que se pretende transigir -los tres primeros lotes- y a otra empresa -los dos últimos-, y que “por Resoluciones del Consejero de Educación y Ciencia de fecha 30 de agosto de 2006” se resolvió el contrato de transporte escolar correspondiente a los mismos lotes “por incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato, siendo notificadas dichas Resoluciones el 4 de septiembre y el 13 de noviembre (*sic*) de 2006”. Posteriormente, según refiere el autor del informe, las adjudicatarias de los lotes correspondientes al contrato resuelto se fusionaron, absorbiendo la sociedad con la que se pretende transigir a la otra empresa, como consta “en escritura pública otorgada en Oviedo el día 11 de septiembre de 2007 (...) e inscrita en el Registro Mercantil de Asturias el día 4 de octubre de 2007”. Continúa narrando que con fecha “24 de marzo de 2008”, la mercantil absorbente “presenta escrito (...) por el que solicita el inicio de expediente de responsabilidad patrimonial (...) por los daños y perjuicios que le han sido causados como consecuencia de la resolución del contrato prorrogado (...), al haber sido resuelta y notificada dicha resolución tardíamente, una vez que (...) se hallaba (...) organizada la logística de las compañías transportistas en el curso 2006/2007”, y demanda una indemnización cuya cuantía asciende a “25.664,62 euros”, en la que “incluye el lucro cesante correspondiente al 10% del importe de prestación de los servicios de transporte escolar en los cursos 2006/2007 y 2007/2008 (...), más los correspondientes intereses legales”.

Relata, por otro lado, que mediante “Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 28 de julio y de 11 de septiembre de 2006 se condena a la Consejería de

Educación y Cultura (...) a revisar en favor de la empresa (que es parte en el acuerdo de transacción) el precio del contrato de transporte escolar correspondiente a los cursos 2000/2001 y 2001/2002, de los lotes y, ascendiendo el importe de la revisión exigida en las sentencias a 59.889,36 euros”.

Asimismo, refiere que, “con fecha 28 de marzo de 2008”, el titular de la Consejería de Educación y Ciencia y el representante de la sociedad interesada “suscriben un acuerdo” mediante el cual convienen “someter a transacción extrajudicial el litigio que les enfrenta en los asuntos antes mencionados, comprometiéndose para ello la empresa (...) a renunciar a instar la ejecución forzosa de las citadas sentencias y (a) cualquier indemnización que pudiera dimanar del expediente de responsabilidad patrimonial referido, procediendo la Administración con su expreso consentimiento a su archivo, a cambio de que la Consejería de Educación y Ciencia del Principado de Asturias abone a la empresa transportista la cuantía de 77.000 euros (...), condicionándose los efectos del acuerdo a la aprobación de la transacción extrajudicial por parte del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, previos los preceptivos dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias y propuesta de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos”.

En cuanto a la competencia para transigir, afirma que “el Consejo de Gobierno, de conformidad con el artículo 25.x) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, reguladora de la Presidencia (*sic*) y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y con el artículo 15 del Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, es el órgano competente en la Administración del Principado de Asturias para transigir sobre bienes y derechos de la Hacienda autonómica, requiriendo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias, la aprobación por el Consejo de Gobierno de la transacción de las contiendas surgidas respecto a bienes o derechos patrimoniales del Principado la previa

formulación de propuesta por parte del Consejero de Hacienda”.

Entiende que “el acuerdo (...) cuya aprobación motiva el presente informe reúne los requisitos exigidos establecidos para acordar la transacción (entre otros, los puestos de manifiesto por la STS 27-11-1987 y por el Dictamen 764/92 del Consejo de Estado): una relación jurídica litigiosa sobre la que existen incertidumbre, desacuerdos o dudas; la intención de las partes de eliminar tal incertidumbre, sustituyendo la relación jurídica controvertida por otra totalmente cierta y clara; y el otorgamiento por las partes de recíprocas concesiones”, y considera que “la transacción propuesta (...) es beneficiosa para la Administración del Principado no sólo porque pone fin a una controversia dilatada en el tiempo e iniciada en los cursos escolares 2000/2001 y 2001/2002 con la solicitud de revisión del precio de determinados lotes del contrato de transporte escolar y resuelta por sendas sentencias del año 2006, aún pendientes de pago, sino porque evita agravarse con otro nuevo frente suscitado por la petición del lucro cesante correspondiente a la resolución de unos contratos de transporte escolar prorrogados hasta el curso actual, al tiempo que beneficia a los usuarios de transporte público escolar en la Comunidad Autónoma”.

Finalmente, tras manifestar que “ningún acuerdo transaccional exige la plena equivalencia de las transacciones que constituyen su objeto, toda vez que el objeto principal del mismo es la intención de las partes de eliminar la incertidumbre que existe en (...) una relación jurídica litigiosa”, afirma que “el presente acuerdo transaccional garantiza un equilibrio económico entre lo transigido por las partes que, no obstante, podríamos considerar a priori ligeramente favorable a la Administración”, y que tal posición favorable se aprecia, según señala, “si tenemos en cuenta que: a) el primero de los componentes del objeto de la prestación transaccional pretendido por la Administración autonómica, esto es, la renuncia a la ejecución de las sentencias mencionadas, podría evaluarse a la fecha de emisión del presente informe (en 64.000 euros (resultado del pago de los 59.889,36 euros de principal y de los

intereses devengados de su publicación); b) el segundo de tales componentes, esto es, la responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración, resultaría de la aplicación al importe total de los servicios no prestados durante los cursos 2006/2007 y 2007/2008 (256.646,18 euros) un porcentaje en concepto de lucro cesante (que el Tribunal Superior de Justicia de Asturias evaluó en su reciente sentencia de 10 de enero de 2008 en un 17,5% del importe correspondiente a las ganancias dejadas de obtener en un supuesto de incorrecta adjudicación de cierto lote de transporte escolar y que la empresa (...) ha limitado en su reclamación al 10%), obteniéndose a priori de lo anterior, y sin entrar a valorar exhaustivamente la concurrencia de los demás requisitos exigidos para determinar la procedencia de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial administrativa que podría generar un posterior pleito, un importe superior a los 25.000 euros./ Siendo esto así, los 89.000 euros en que podrían valorarse a fecha de hoy las prestaciones a satisfacer por la Administración de prosperar las reclamaciones de la empresa (...) se ven reducidos al pago de sólo aquellos 77.000 euros previstos en el acuerdo transaccional”.

Por todo lo anterior, el sentido del informe es “favorable” a la “remisión a la Dirección General de Patrimonio, dependiente de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos, del acuerdo suscrito el 28 de marzo de 2008 entre la Consejería de Educación y Ciencia (...) y la empresa (...), a fin de que aquella Consejería, una vez evacuada la preceptiva propuesta, y previo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias lo someta a consideración del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias”.

b) Oficio suscrito por el Consejero de Educación y Ciencia con fecha 11 de abril de 2008, por el que se remite el “expediente de transacción extrajudicial” a la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos, “a efectos de que por parte del (...) Consejero de Economía y Asuntos Europeos se formule la preceptiva propuesta previa a la aprobación por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias”.

c) Escrito que la Jefa del Servicio de Patrimonio de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos dirige a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Ciencia el día 22 de abril de 2008, mediante el cual devuelve el expediente a la oficina de procedencia “por entender que dicha materia no es competencia de este Servicio, toda vez que el artículo 38 de la Ley 1/1991, de Patrimonio del Principado de Asturias, hace referencia a las contiendas que surjan respecto de los bienes o derechos patrimoniales, siendo así que, de acuerdo con lo dispuesto con carácter básico en el artículo 3.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, no se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones Públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda”.

d) Informe suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería de Educación y Ciencia, el día 5 de febrero de 2009, sobre el acuerdo de transacción extrajudicial. En él se reproducen los antecedentes y consideraciones contenidas en el informe del Jefe del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial, de fecha 31 de marzo de 2008, y se precisa, respecto a la competencia para transigir, que “la aprobación de la propuesta de acuerdo corresponde al Consejo de Gobierno, de conformidad con el artículo 25.x) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, y el artículo 15 del Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias”.

e) Memoria económico-financiera, rubricada por la Jefa del Servicio de Apoyo Técnico de la Consejería de Educación y Ciencia el día 5 de febrero de 2009, en la que se refleja que “la renuncia a la ejecución de las sentencias mencionadas podría evaluarse a la fecha de emisión del presente informe a 64.000 euros (resultado del pago de los 59.889,36 euros de principal y de los intereses devengados desde su publicación)”, en tanto que “la responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración” podría alcanzar

“un importe superior a los 25.000 euros”, de modo que “los 89.000 euros en que podrían valorarse a fecha de hoy las prestaciones a satisfacer por la Administración de prosperar las reclamaciones de la empresa (...) se ven reducidos al pago de sólo aquellos 77.000 euros previstos en el acuerdo transaccional”.

f) Informe complementario sobre los aspectos objeto de transacción, emitido, a solicitud del Servicio de Fiscalización e Intervención de la Consejería de Economía y Hacienda, por la Jefa del Servicio de Apoyo Técnico de la Consejería de Educación y Ciencia con fecha 23 de marzo de 2009. En él se refleja que, “en cumplimiento de las (...) sentencias judiciales, correspondería a la Administración del Principado de Asturias abonar a la transportista la cantidad de 59.889,36 € en concepto de principal”, cantidad a la que, según señala, “deberían sumarse los intereses legales devengados en cuya liquidación debería aplicarse lo dispuesto en el artículo 99.4 del R.D. Leg. 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP), entonces en vigor. Por tanto, finalizado el contrato en junio de 2002, el cómputo de intereses desde septiembre de 2002, hasta el completo pago del importe objeto de condena, sin solución de continuidad sería a día de hoy de 17.089,78 €, que sumados al capital, darían un resultado total de 76.979,14 €”, a lo que añade que “si el transportista instase la ejecución forzosa de las sentencias, la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacerla efectiva, podría incrementar en 2 puntos el interés legal devengado, siempre que apreciase falta de diligencia en su cumplimiento, según dispone el artículo 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

En cuanto a la reclamación de responsabilidad patrimonial, afirma que “entre los efectos de una posible responsabilidad administrativa derivada de la resolución del contrato estaría el abono de una indemnización del 10% del precio de los servicios pendientes de realizar en las prórrogas de este contrato, porcentaje fijado en el artículo 215 del TRLCAP en concepto de beneficio dejado de obtener, que no sería el único daño indemnizable, dado que esta cuantía

(...) constituye una cantidad objetivada por Ley (que no requiere de prueba alguna por el contratista) en concepto de beneficio industrial dejado de percibir, pero que no excluye la eventual procedencia del abono de aquellos daños y perjuicios cuya efectividad quede acreditada de forma real y fundada por el contratista”.

g) Informe de la Intervención General, de fecha 24 de marzo de 2009, por el que se fiscaliza de conformidad el expediente relativo a la autorización por el Consejo de Gobierno de la suscripción del pretendido acuerdo de transacción extrajudicial.

h) Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, informada favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos con fecha 2 de abril de 2009, por la que se transige extrajudicialmente “en la controversia dimanada de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 28 de julio y de 11 de septiembre de 2006, por las que se le condena a revisar en favor de la empresa (...) el precio del contrato de transporte escolar correspondiente a los cursos 2000/2001 y 2001/2002, de los lotes y, respectivamente, así como en el expediente de responsabilidad patrimonial pendiente por los daños y perjuicios derivados de la resolución de la Consejería de Educación y Ciencia del contrato prorrogado para la prestación del servicio de transporte escolar durante los cursos escolares 2006/2007 y 2007/2008, correspondientes a los lotes,,, y” y se autoriza al titular de la Consejería de Educación y Ciencia “para suscribir el acuerdo transaccional (...) que se adjunta como anexo”.

3. Obran incorporados al expediente, como precedentes del procedimiento de transacción extrajudicial objeto de consulta, los siguientes documentos:

a) Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias el 28 de julio y el 11 de septiembre de 2006, que han adquirido firmeza, por las que, estimando los

recursos contencioso administrativos interpuestos por la empresa actora, se declara la nulidad de las Resoluciones de la Consejería de Educación y Cultura de fecha 9 de octubre de 2002, por las que se había acordado la denegación de la revisión del precio de los contratos de transporte escolar para los cursos 2000/2001 y 2001/2002, lotes y, y se reconoce el derecho de la recurrente a recibir de la Administración demandada “la cantidad que resulta considerando el número de km indicados por la Guardia Civil de Tráfico, con los intereses legales” y, “la cantidad de 22.296,88 euros más los intereses legales”, respectivamente.

b) Notificación a la empresa contratista de las Resoluciones del Consejero de Educación y Ciencia, de fecha 30 de agosto de 2006 por las que se acuerda la resolución de los contratos de transporte escolar para los cursos 2004/2005 y 2005/2006, correspondientes a los lotes -ruta-, -ruta-, -ruta-, -ruta- y -ruta-. Consta en el expediente que la notificación de la resolución del contrato relativo al lote -ruta- se recibió el día 12 de septiembre de 2006, en tanto que la recepción de las demás tuvo lugar el día 4 del mismo mes.

c) Reclamación de responsabilidad patrimonial presentada en el registro de la Administración del Principado de Asturias el día 25 de marzo de 2008, en la que el representante de la empresa afectada solicita una indemnización por los daños y perjuicios derivados de haberse dispuesto y notificado la resolución de los citados contratos de transporte escolar “tardíamente, una vez que el contrato se hallaba prorrogado y organizada la logística de las compañías transportistas en el curso 2006/2007”. Respecto al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad, entiende la parte reclamante que no puede “considerarse prescrito su derecho por el transcurso del plazo de un año desde la manifestación del efecto lesivo de la actuación administrativa antijurídica impugnada fijado para iniciar las solicitudes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por cuanto que el curso escolar 2007/2008 no finaliza hasta el mes de junio de 2008”. En cuanto a la indemnización solicitada,

la perjudicada valora los perjuicios derivados de la resolución contractual “en 25.664,62 euros en concepto de lucro cesante más los correspondientes intereses legales”.

d) Acuerdo de transacción extrajudicial suscrito el día 28 de marzo de 2008, en el que las partes disponen “condicionar los efectos de este acuerdo a la aprobación de la transacción extrajudicial por parte del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, previos los preceptivos dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias y propuesta de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos”, siendo en lo demás su redacción idéntica a la del texto que se adjunta como anexo a la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias que se somete a nuestra consideración, cuyo contenido ya hemos extractado en el apartado 1 de este dictamen.

e) Escritura de apoderamiento otorgada el día 7 de febrero de 2006 a favor de la persona que suscribe el acuerdo de transacción extrajudicial en representación de la empresa, y de la cual resulta su capacidad para transigir.

4. Mediante escrito de 30 de abril de 2009, registrado de entrada el día 7 del mes siguiente, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la propuesta de Acuerdo de transacción extrajudicial entre la Consejería de Educación y Ciencia y la empresa interesada, adjuntando a tal efecto una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a una propuesta de Acuerdo de transacción extrajudicial entre la Consejería de Educación y Ciencia del

Principado de Asturias y una empresa de transportes. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra j), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra j), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

El Consejo Consultivo centra su dictamen en la comprobación de la corrección formal del procedimiento y la apreciación de la concurrencia de los requisitos propios del acuerdo de transacción y extiende, asimismo, su análisis a la valoración de las prestaciones y contraprestaciones transaccionales desde la perspectiva de la recta aplicación del ordenamiento jurídico.

SEGUNDA.- Naturaleza y régimen jurídico del Acuerdo de transacción

La regulación matriz de esta figura se encuentra contenida en el artículo 1809 del Código Civil, a cuyo tenor “La transacción es un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que había comenzado”.

Tal institución está admitida no sólo en el campo de las relaciones jurídico-privadas sino también en el ámbito de las de carácter jurídico-administrativo. Así, el artículo 38 de la Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias, se refiere a la posibilidad de transigir o someter a arbitraje las contiendas que surjan respecto de bienes o derechos patrimoniales y el artículo 15.3 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, dispone que corresponde al Consejo de Gobierno transigir y someter a arbitraje las contiendas que surjan sobre los derechos de la Hacienda del Principado.

Por la transacción, las partes, mediante concesiones recíprocas, ponen

fin a una controversia jurídica existente entre ellas estableciendo al respecto un estado de cosas que en adelante admiten. De este modo, como reiteradamente vienen señalando tanto la jurisprudencia como la doctrina del Consejo de Estado, el recurso a este instituto requiere la concurrencia de los siguientes requisitos: a) la existencia de una relación jurídica controvertida, dudosa, o al menos tenida como tal por las partes, que opera como presupuesto del acuerdo transaccional; b) la voluntad de las partes de eliminar la controversia, estableciendo para el futuro una situación cierta e incontestable, que se constituye en la finalidad de la transacción; y c) en último término, el medio empleado para alcanzar tal fin, que no es otro que el de hacerse las partes recíprocas concesiones. Únicamente cuando concurren, al menos, estos tres requisitos, cuyo análisis detallado abordaremos en la consideración cuarta, y además la materia sobre la que recae es disponible para las partes, es admisible la transacción orientada a la satisfacción del interés público.

Por otra parte, hemos de tener presente que el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), faculta a aquéllas para celebrar “acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado”, aunque de forma expresa se remite a una norma concreta al disponer que su “alcance, efectos y régimen jurídico específico” será el que “en cada caso prevea la disposición que lo regule”. Asimismo, condiciona tal posibilidad al cumplimiento de ciertos límites, como son “que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado”. El propio precepto viene a admitir que tales actos pueden tener la condición de finalizadores de los procedimientos administrativos, reconociendo que también pueden insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

TERCERA.- El procedimiento para transigir

La configuración del negocio de transacción como acto de disposición motivó, frente a la reducción de la capacidad de disponer que para la Administración ha supuesto tradicionalmente la sumisión al principio de legalidad, que ya el propio Código Civil, en su artículo 1812, aludiera de forma genérica a los requisitos y formalidades que deben cumplirse para que las Corporaciones pudiesen transigir. Desde entonces, la legislación ha venido afirmando la excepcionalidad del procedimiento transaccional en el ámbito de las relaciones jurídicas sujetas al derecho administrativo, de forma que exige las más acabadas solemnidades para su resolución.

Por lo que se refiere a la competencia para transigir en nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, establece en su artículo 25, letra x), que corresponde, en todo caso, al Consejo de Gobierno "Transigir sobre bienes y derechos de la Hacienda autonómica". A partir de esta regla general, el artículo 15.3 del ya citado Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario concreta que "Corresponde al Consejo de Gobierno transigir y someter a arbitraje las contiendas que surjan sobre los derechos de la Hacienda del Principado", estableciendo el artículo 7.b) del mismo texto legal que corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria proponer al Consejo de Gobierno los acuerdos a que se refiere el artículo anterior, en materias de su competencia. Por otra parte, a la transacción sobre bienes o derechos patrimoniales, aunque no es tal el caso presente, se refiere el artículo 38 de la Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias, a cuyo tenor, "No se podrá tampoco transigir ni someter a arbitraje las contiendas que surjan respecto de dichos bienes o derechos, sino mediante decreto acordado en Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Hacienda, Economía y Planificación".

El artículo 13, letra j), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 24 de octubre, del Consejo Consultivo, completa la regulación al establecer que este Consejo sea consultado preceptivamente en materia de "Transacciones

judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico del Principado de Asturias, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto a las mismas”.

Las normas a que nos acabamos de referir no establecen cuál ha de ser el completo desarrollo del procedimiento para transigir, limitándose a ofrecer un tratamiento puramente orgánico o competencial de la cuestión, que se concreta en la necesaria aprobación de la transacción -propia, decisión de transigir- por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y a exigir el dictamen previo de este Consejo Consultivo. Tal falta de regulación sustantiva implica que sean exigibles las reglas derivadas de los principios generales del procedimiento administrativo común -en este caso, especialmente los de contradicción y economía procesal- y de las formalidades establecidas para el sometimiento de la propuesta de acuerdo transaccional a la decisión del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

El expediente remitido respeta hasta este momento las reglas generales expuestas e incorpora diversos informes solicitados acertadamente con carácter previo al dictamen de este Consejo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.4 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, a cuyo tenor “Los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias no podrán ser sometidos a informe ulterior de ningún otro órgano u organismo de las Administraciones”.

Sin perjuicio de lo anterior, ha de tenerse en cuenta que el acto de aprobación de la transacción extrajudicial, como viene señalando el Consejo de Estado reiteradamente en doctrina que compartimos, no es un requisito de eficacia sino de validez. Por ello, estimamos acertada la consideración que trasluce en el informe del Secretario General Técnico y en la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno conforme a la cual lo que ha de someterse a la aprobación del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias no es el documento suscrito por las partes el día 28 de marzo de 2008, que pese a lo consignado en su texto debe considerarse como una mera oferta de contrato,

sino el proyecto o propuesta de pacto que se adjunta como anexo a la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

Asimismo, entendemos que, puesto que ha transcurrido más de un año desde la manifestación por parte de la empresa de su voluntad de transigir, y dado que no consta en el procedimiento una ratificación de aquel consentimiento, debería contarse con éste antes de la intervención del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias si finalmente se decide someter el acuerdo a su aprobación, en discrepancia con el sentido final de nuestro dictamen.

CUARTA.- El contenido del Acuerdo de transacción

El análisis del contenido del acuerdo transaccional que se somete a nuestra consideración requiere la verificación de que concurren los requisitos que permiten el recurso a esta fórmula de resolución de conflictos.

El primero de ellos es, como ya hemos señalado en la consideración segunda, la existencia de una relación jurídica de carácter controvertido y dudoso. Tanto la jurisprudencia como la doctrina del Consejo de Estado vienen efectuando tradicionalmente una interpretación muy amplia de tal extremo, vinculando aquella incertidumbre con la posibilidad de que se produzca un litigio sobre la relación jurídica que va a ser objeto del acuerdo transaccional, con independencia de que para un tercero o para una de las partes, o incluso para las dos, no existan dudas en cuanto a la realidad y contenido de dicha relación jurídica. No obstante, entendemos que tan generosa interpretación no puede forzarse hasta el punto de atraer al ámbito transaccional cualquier tipo de relación jurídico-administrativa, pues la estricta sumisión de la Administración, por mandato constitucional, al principio de legalidad determina la imposibilidad de que aquélla disponga libremente de todo tipo de relaciones aunque pudieran ser eventualmente litigiosas; litigiosidad que, por otra parte, podría darse, en el ámbito del Estado de Derecho, en casi todos los supuestos.

En el caso que analizamos se ha impuesto a la Administración, mediante

sentencias judiciales que han adquirido firmeza y sobre cuya obligatoria ejecución no consta (ni se plantea como previsible) litigio alguno, abonar una cantidad cuyo principal e intereses están determinados y pueden ser establecidos, sin duda, de forma cierta. La única incertidumbre que plantea la propia Administración, y más concretamente la Jefa del Servicio de Apoyo Técnico de la Consejería de Educación y Ciencia en su informe de fecha 23 de marzo de 2009, se refiere a la posibilidad de que, en caso de instar la demandante la ejecución forzosa de las sentencias, se incremente en dos puntos el interés legal devengado, obviando que tal riesgo puede y debe eliminarse mediante la ejecución voluntaria de lo establecido en aquéllas, llevándolas “a puro y debido efecto” y practicando “lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo”, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 104 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Tampoco puede plantear a la Administración ninguna duda el otro de los extremos transaccionales, esto es, la resolución de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que, sin perjuicio de lo que más adelante diremos a propósito de la indisponibilidad de este tipo de materia, pudiera entenderse presentada una vez transcurrido el plazo de prescripción de un año al que se refiere el artículo 142.5 de la LRJPAC, y no consta análisis alguno sobre su fundamento o la concurrencia de los restantes requisitos legales necesarios, por lo que el procedimiento que necesariamente habrá de tramitarse, incluyendo la preceptiva solicitud de dictamen a este Consejo, podría tener que concluir mediante resolución de carácter desestimatorio.

Por lo que se refiere al segundo de los requisitos, el relativo a la voluntad, común a las partes, de establecer de forma definitiva para el futuro una relación cierta e incontestable, no se presenta en la propuesta de acuerdo que analizamos de forma inequívoca, pues el objeto del acuerdo que se propone es finalizar una relación y no clarificar una cuestión con relevancia posterior o con beneficios jurídicos.

En cuanto al último de los requisitos, la existencia de recíprocas concesiones y renunciaciones de las partes, resulta patente que la empresa no efectúa concesión alguna, ya que, alcanzada la conclusión de que la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta podría tener que desestimarse, la renuncia de la empresa a la pretensión suscitada en aquella vía resulta totalmente ficticia. Antes que una concesión de la empresa, del proyecto de acuerdo que examinamos resulta un beneficio para ella sin ninguna contrapartida para la Administración, pues, de acuerdo con los informes obrantes en el expediente, la cantidad que ha de obtener la otra parte en ejecución del acuerdo transaccional es superior a la que habría de abonarle la Administración en ejecución de las sentencias que la obligan.

Finalmente, ha de destacarse que los procedimientos de responsabilidad patrimonial no están sujetos a la disponibilidad de las partes, siendo la declaración de responsabilidad de la Administración un supuesto de materia indisponible para ésta. Si bien es cierto que el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, contempla en su artículo 8 la posibilidad de que el procedimiento termine convencionalmente, mediante acuerdo indemnizatorio con los interesados, tal acuerdo, como recuerda el preámbulo del propio Reglamento, no puede incluir ningún tipo de transacción sobre la existencia o no de relación de causalidad o de reconocimiento pactado de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, sino que ha de limitarse a la determinación de la cuantía y el modo de hacerla efectiva, sin que pueda eludirse la instrucción y tramitación del oportuno procedimiento.

En suma, entendemos que no procede la aprobación por el Consejo de Gobierno del acuerdo transaccional proyectado por la Consejería de Educación y Ciencia, por no reunir dicho acuerdo los requisitos anteriormente expresados.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la suscripción del acuerdo de transacción extrajudicial entre el Principado de Asturias y una empresa de transportes, sometido a nuestra consulta.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.