

3 de abril de 1944.

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE RESINAS

- Adjudicación de los aprovechamientos forestales de resinas de montes de utilidad pública.
- Disposiciones sobre revisión de precios de los productos forestales.
- Celebración de los contratos administrativos bajo el principio «a riesgo y ventura».
- Supresión de la autonomía de la voluntad en la fijación de los precios.
- Autorización de revisión anual de precios en los aprovechamientos forestales.
- Patrón aguarrás y colofonia.
- Contenido de la relación jurídica: condiciones voluntarias y condiciones legales.
- Procedimiento; garantías administrativas y lesión de interés administrativo legítimo.
- Impugnación de la revisión de precios.
- Recurso contencioso-administrativo.

DICTAMEN

SOBRE APROVECHAMIENTOS FORESTALES

ANTECEDENTES

Adjudicados, en virtud de subasta, los aprovechamientos forestales de resinas de montes de utilidad pública propiedad de diversos municipios, *por una anualidad*, el Distrito Forestal, aplicando disposiciones dictadas recientemente, ha acordado la *revisión* de precios de esas adjudicaciones. Algunas de éstas han sido prorrogadas obligatoriamente por otra anualidad más; y también se ha hecho objeto de revisión el precio de la anualidad prorrogada.

Contra las decisiones del Distrito Forestal se ha recurrido para ante la Dirección General de Montes, la que ha acordado por decretos marginales que queden los recursos sin tramitación y sean archivados.

Contra estos decretos marginales se han interpuesto recursos de nulidad y alzada para ante el Ministro de Agricultura, el cual ha resuelto que no ha lugar a admitir ninguno de ambos recursos, quedando, por tanto, firme y ejecutiva la peritación de precios que en la revisión fue notificada a los interesados y no reparada por éstos en el plazo legal.

A base de estos antecedentes se formula la siguiente

CONSULTA

I. ¿Son aplicables a los aprovechamientos forestales de resinas en montes de utilidad pública concertados por un solo año las disposiciones dictadas sobre revisión de precios de productos forestales?

II. ¿Puede modificar el criterio el hecho de que alguno de los contratos haya sido objeto de prórroga obligatoria por una anualidad más?

III. ¿Puede utilizarse algún recurso contra resolución del Ministro de Agricultura, o contra las análogas que acaso dictase si fuese viable volver a plantear la cuestión con respecto a similares acuerdos de distritos forestales aún no recurridos?

DICTAMEN

El principio fundamental en materia de contratación administrativa, recogido de modo especial en la legislación de aprovechamientos forestales, según el cual los contratos se celebran *a riesgo y ventura*, ha experimentado una alteración patente a partir del año 1937. A las Corporaciones locales como propietarias de las masas arbóreas y al Estado como partícipe en los productos (20 por 100 de propios y 10 por 100 de aprovechamientos) interesaba que el alza progresiva de los precios no beneficiara exclusivamente a los contratistas o arrendatarios. (Puede haber también un interés de Cuerpo, en relación con posibles derechos, obviaciones u honorarios. Pero éste es un delicado aspecto de la cuestión.) Al amparo de esos intereses se ha introducido un nuevo principio en la contratación, suprimiendo la autonomía de la voluntad en la fijación de precios, y últimamente en la aceptación total del contrato (contratistas forzosos y prórrogas obligadas). Puede, pues, decirse que el sistema ha experimentado una subversión tan enorme que ya es muy poco lo que en él queda de «contratación».

Este proceso de dislocación del sistema anterior se ha operado en virtud de normas de rango diverso, algunas de las cuales contradicen a otras de rango superior, y varias de ellas son aplicación reglamentaria de preceptos legales.

Arrancan de la Orden de la Junta Técnica de 6 de enero de 1937, verdadera norma de emergencia, u Ordenanza de necesidad, referente a contratos quinquenales, con revisión forzosa de precios unitarios transcurrido que sea el primer año y potestativa en los siguientes. Y culmina en la Ley de 24 de septiembre de 1938 y en el Decreto de 24 de junio de 1941, con su secuela de órdenes de aplicación y ejecución.

La Ley de 24 de septiembre de 1938 *autoriza la revisión anual* de los precios de los aprovechamientos resinosos, que se efectuará con arreglo a instrucciones oficiales que aprobará el Ministerio de Agricultura. La cuestión más importante que plantea este precepto permisivo es si la revisión habrá de hacerse *antes* de comenzar la explotación anual a que se refiera, o si podrá hacerse al final del año (revisión vencida o retroactiva). Lo primero permitiría al contratista rescindir la contrata y abandonar el aprovechamiento. Lo segundo ocasionaría efectos irremediables.

El texto legal no lo expresa con claridad. Pero como en el preámbulo se dice que las necesidades de la explotación no consienten reducir el período de vigencia del contrato a sólo un año, de aquí se deduce que para el legislador es indiferente el momento de la revisión, ya que para ésta es irrelevante la duración contractual. Por consiguiente, el adjudicatario por un período de cinco años acepta el principio de revisión de precios para todos los años, sin derecho a la revisión *anticipada* de cada anualidad.

Y, en efecto, ésta parece ser la interpretación de la Administración, que en Orden de 22 de diciembre de 1938 dicta las instrucciones anunciadas en la Ley. En dichas instrucciones aparece la revisión en función del importe del aguarrás y de la colofonia, lo cual induce a pensar que no puede practicarse *a priori*, es decir, antes de saber el precio que alcanzarían esos productos en la anualidad o campaña de que se trate.

Este mismo criterio de retroactividad en la revisión se desprende del artículo transitorio de la Ley.

El principio de revisión se confirma para *todos* los aprovechamientos forestales (es decir, no sólo los resinosos), en virtud del Decreto de 24 de junio de 1941. Y como este

Decreto no parece que contenga preceptos que contradigan a la Ley de 1938 (aunque sí a la Orden de 22 de diciembre de 1938, pero ésta es de rango inferior al Decreto), hay que aceptar su fuerza y vigencia.

Es muy posible que este sistema de revisión se haya implantado pensando en los contratos de plazo superior a un año. Pero lo cierto es que la Ley no distingue, y que el fundamento de la revisión anual de campañas liquidadas o a punto de ello, es el mismo tratándose de contratos de duración de cinco años que de duración de un solo año.

Las disposiciones sobre revisión de precios son, pues, aplicables a estos últimos.

II

En virtud de varias disposiciones -Ordenes de 25 de enero de 1939 y 24 de noviembre de 1941- se han prorrogado los contratos obligatoriamente por un año, «en las mismas condiciones». Y esto suscita la duda de si las revisiones son también aplicables a las prórrogas.

Es discutible el que, por meras Ordenes Ministeriales, se haya impuesto imperativamente a los contratistas la obligación de continuar por otro año en la explotación resinera. Pero aceptada o consentida esa prórroga, el inciso «en las mismas condiciones» no autoriza a interpretar que esa anualidad prorrogada no contractual esté exenta de la revisión.

En primer término, las «condiciones» de la relación jurídica, es decir, más técnicamente, el contenido de la misma, no es sólo voluntario, no dimana únicamente de las estipulaciones libremente pactadas por las partes, sino que está sujeto a la vez a una normación *legal*. Hay, pues, condiciones estipuladas y condiciones impuestas por la Ley (*jus cogens*). Y como la revisión de precios forma parte de esas condiciones, prescindiendo de su origen voluntario o legal, es incuestionable que las prórrogas han de ser susceptibles de tal revisión.

En segundo lugar, si el fundamento de la revisión es proteger a una de las partes frente a las fluctuaciones del mercado, para que se beneficie de alzas no previstas, tal fundamento aplicable al primer año lo es con mayor razón a la segunda anualidad, menos susceptible de previsión.

No parece, pues, que el criterio favorable a la revisión de los aprovechamientos de resinas concertados por sólo un año pueda modificarse por el hecho de que alguno de los contratos haya sido objeto de prórroga obligatoria por una anualidad más.

III

No obstante la opinión que se ha expuesto en los apartados que anteceden, se estima procedente entrar a examinar la cuestión de orden procesal formulada, ya que una «opinión» implica un temor de error. Hay, sin duda, algunas razones que abonan la opinión contraria a la revisión en los supuestos considerados en el anterior examen. Y en todo caso cabría discutir si en el procedimiento que se ha seguido para la revisión se ha producido alguna lesión de Derecho administrativo a los interesados, no ya sólo en el aspecto administrativo formal (garantías administrativas), sino en el respeto de fondo o

sustantivo que es debido a una parte contratante. Pues no debe olvidarse que, aunque el principio de revisión ha sido recogido en una Ley (la de 1938), las normas para su aplicación son reglamentarias (varias Ordenes Ministeriales y un Decreto). La lesión, pues, producida al adjudicatario - siempre que fuera demostrable- por aplicación de unas normas reglamentarias lesivas, acaso pudiera ser objeto de recurso. Se trataría, pues, del supuesto del artículo 3.º de la Ley Orgánica de la Jurisdicción contencioso-administrativa, o sea, el recurso contra resoluciones de la Administración que lesionen derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con ésta se infringe la Ley en la cual se originaron aquellos derechos.

Y aunque en el artículo 4.º del Decreto de 24 de junio de 1941 se dispone que las peritaciones de las revisiones acordadas por los Jefes de Distritos Forestales son firmes e inapelables, esta declaración hecha en un Decreto podría tener una virtualidad para embarazar un recurso en vía gubernativa, pero es dudoso que la tuviera para enervar un recurso contencioso-administrativo, ya que el artículo 4.º de la Ley de Jurisdicción, en que se enumeran casos de exclusión de la misma, hace referencia a resoluciones que se dicten con arreglo a *una ley* que expresamente las excluya de la vía contenciosa.

Pero prescindiendo de estas consideraciones, y ateniéndonos a los términos de la consulta, no hemos de perder de vista que lo que de momento interesa al consultante es la posibilidad de recurrir no contra la peritación en sí, sino contra el acuerdo de revisar los precios de aprovechamientos de una anualidad o de su prórroga, prescindiendo de si el nuevo precio resultante de la revisión es o no justo. Y en este supuesto nos encontramos con que la Orden del Ministerio de Agricultura que ha desestimado el recurso de queja y el de alzada, es invulnerable, ya que agota una vía administrativa, y no cabe contra ella recurso contencioso-administrativo, toda vez que es de fecha anterior a la Ley de restablecimiento de ese recurso para resoluciones de la Administración Central, Ley que no tiene efecto retroactivo.

Mas las otras resoluciones de las Jefaturas de Distritos Forestales, dictadas en casos similares, y que no han sido recurridas, podrían serlo ahora, con lo cual se provocaría una o varias resoluciones ministeriales que, por haber de dictarse con posterioridad a la citada Ley, serían susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo.

El hecho de que haya pasado algún tiempo desde que las Jefaturas de Distrito Forestal comunicaron sus resoluciones a la entidad interesada, no es obstáculo legal para recurrirlas, ya que no puede entenderse que se han abierto los plazos reglamentarios, porque las resoluciones están sin notificar, que a ello equivale el que las notificaciones no se hayan hecho en forma (expresión del recurso procedente, ante quién y en qué término puede interponerse).

Por consiguiente, contra los acuerdos de las Jefaturas de Distritos Forestales, en cuanto ordenan las revisiones de precios de aprovechamientos, cabe recurso de apelación ante la Dirección General de Montes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Agricultura, de 14 de junio de 1935. Y si bien en dicho precepto se exceptúan de tal recurso jerárquico «los casos especiales previstos en los Reglamentos de cada servicio en los que se disponga que las resoluciones de las autoridades provinciales pongan término a la vía administrativa» -

disposición que el Ministerio ha creído aplicable al caso presente, con invocación del artículo 4.º del Decreto de 24 de junio de 1941-, nótese que este último declara firmes e inapelables las peritaciones en sí, pero no las resoluciones en que se acuerden las revisiones. Y como lo que aquí se discute no es el precio justo, sino la posibilidad legal de la revisión, es indudable que es procedente el recurso ante la Dirección General, con recurso ulterior ante el Ministro, y con posibilidad de utilizar después la vía contencioso-administrativa.

Y en último término, si se decidía que la firmeza de las peritaciones implicaba la de las revisiones acordadas por las Jefaturas, no es aventurado sostener que, puesto que la notificación mal hecha no se entiende perfeccionada mientras el interesado no interpone el recurso procedente, cabría interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial, no obstante esa firmeza dimanante del artículo 4.º del Decreto de 24 de junio de 1941, ya que la inapelabilidad de las resoluciones sólo afecta a la vía administrativa y no impide que se recurra contra ellas ante la Jurisdicción, mientras que no haya una ley que expresamente las excluya de esta vía jurisdiccional (sentencia de 4 de junio de 1934).

Esta es mi opinión, que, como siempre, gustoso sometería a otras si resultaren mejor fundadas.

Madrid, 3 de abril de 1944.