

*23 de febrero de 1950.*

## **GRUPO NACIONAL DE ALMACENISTAS DE LA MADERA**

- Facultades y atribuciones.
- Normas reguladoras.
- Poderes para dictarlas.
- Jerarquía de las normas jurídicas.
- Recursos para impugnar las resoluciones.
- Contencioso-administrativo.
- Plazo para interponerlo.

## DICTAMEN

### EMITIDO A INSTANCIA DEL «GRUPO NACIONAL DE ALMACENISTAS DE LA MADERA»

#### ANTECEDENTES

El Servicio de la Madera ha presentado un proyecto de disposición por el cual se autofaculta para la total regulación del comercio de maderas en España, constituyéndose en órgano interventor del Estado en dicho comercio maderero.

Entre las disposiciones más importantes que el citado proyecto contiene, y cuyas consecuencias prácticas examinaremos en este dictamen, merecen destacarse las siguientes:

Apartado primero.-El Servicio de la Madera podrá, con arreglo a lo que se establece en la presente disposición, adjudicar a quienes a la Jefatura del mismo lo soliciten madera aserrada o en rollo de las especies intervenidas o tasadas.

Apartado segundo.-En el que se clasifican en categorías a los solicitantes de maderas.

Apartado sexto.-Se faculta a dicho Servicio de la Madera para desestimar las peticiones que tenga por conveniente.

Apartado octavo.-Según este apartado, en atención a las atribuciones que al Ministerio de Agricultura confiere la Ley de 4 de junio de 1940, delegadas en el Servicio de la Madera por el Decreto de 2 de abril de 1948, las maderas a que se refieren las órdenes de suministro expedidas por el Servicio se considerarán como incautadas a favor de los peticionarios que en dichas órdenes se designan. Así, pues, una vez recibida una orden de suministro por cualquier aserrador o almacenista, no podrá éste disponer para otro objeto la madera a que aquélla se refiere...

Apartado decimocuarto.-El Servicio de la Madera, en uso de su facultad y a través de la coordinación de funciones con los Distritos Forestales, suspenderá la actividad de aquellos industriales que, por cualquier causa, hicieren caso omiso de las «órdenes de suministro » a que se refiere la presente disposición; y, si lo estima conveniente, para dar mayor efectividad a lo que en la misma se establece, impondrá la guía única de circulación a que se refiere la Ley de 4 de junio de 1940.

Apartado decimoquinto.-Se faculta al Servicio para imponer sanciones a aquellos que no cumplan las llamadas órdenes de suministros.

Apartado decimosexto.-Idem en caso de falseamiento en las cualidades o escuadrías de la madera por parte de los industriales.

Apartado decimoséptimo.-Los carpinteros, ebanistas y demás industriales que utilicen como punto de partida para su industria la madera en rollo o aserrada de las especies intervenidas y tasadas, podrán solicitar suministros a través del Servicio de la Madera con arreglo a la misma tramitación señalada para los almacenistas.

Apartado decimoctavo.-Los industriales, carpinteros y ebanistas vendrán obligados a denunciar ante el Servicio de la Madera a los almacenistas que pretendan cobrarles sus pedidos a precios superiores a los de tasa... Se perseguirá ante los organismos competentes en la materia cualquier petición de precios por parte de los industriales de que en cada caso se trate que pretendan justificarse en los de adquisición a precios excesivos de la madera empleada por el mismo como primera materia.

Consecuencias prácticas del citado proyecto son, entre otras, la de acabar con la industria de los almacenistas de madera, dado que de llegar a tener vigencia la disposición que comentamos, el almacenista será un simple intermediario a las órdenes del Servicio de la Madera, cuya intervención en este comercio, como se desprende de los artículos entresacados de la disposición que comentamos, es absoluta.

El número de almacenistas en España es de unos tres mil. Pero es que además en torno al gran almacén hay mucho de artesanía: el pequeño ebanista, el pequeño carpintero, etc., que viven y desarrollan su trabajo en base de un crédito que el gran almacén le concede. Su suerte comercial está, pues, ligada a la del almacenista, y si éstos desaparecen, aquéllos o no podrán subsistir o se resentirán. Los productores dependientes de los almacenistas pueden calcularse que son cerca de unos 120.000 en toda España, sin contar al artesano y pequeño carpintero, que son miles.

## CONSULTA

Ante estos hechos, los integrantes del «Grupo Nacional de Almacenistas de la Madera», encuadrados en el Sindicato Nacional de la Madera, desean saber las medidas procedentes para lograr que el citado proyecto no siga adelante o, en su caso, si éste se dictara con fuerza vinculante, las medidas oportunas para la defensa de sus intereses comerciales.

## DICTAMEN

El primer problema que se plantea al tratar de estudiar el alcance y validez del proyecto de disposición presentado por el Servicio de la Madera, y para la intervención total del comercio e industria en este ramo, es el de averiguar el órgano facultado para llevarlo a cabo.

No tiene validez ninguna disposición que no haya sido debidamente establecida. Este principio general del Derecho está recogido en el artículo primero del Código civil, y además inspira toda la legislación española. Ahora bien, uno de los requisitos que una

ley o disposición cualquiera esté debidamente establecida es que haya sido elaborada y publicada por los organismos competentes. Esto en cuanto a los sujetos: quienes deben acordar las normas y promulgar las leyes. En cuanto al fondo, es de advertir que no toda disposición dictada alcanza validez. Cuando hay un orden establecido por la Ley, dice el artículo 5.º del Código civil que «las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores y no prevalecerá contra su observancia ni el desuso ni la costumbre o la práctica en contrario».

Pues bien, ante el caso que estamos estudiando, cabe preguntar si el Servicio de la Madera es órgano competente para dictar y dar fuerza vinculante a la disposición que comentamos. Todo lo cual implica estudiar el alcance de las facultades que dicho Servicio de la Madera tiene dentro del Ordenamiento jurídico español.

Estas facultades vienen señaladas en el Decreto de los Ministerios de Agricultura e Industria y Comercio de 2 de abril de 1948, por el que se crea el Servicio de la Madera. En el artículo 4 de este Decreto se dice:

«Serán misiones y atribuciones del Servicio de la Madera:

A) Desarrollar, ejecutar y vigilar la realización y el cumplimiento de cuantas medidas sobre regulación, intervención o precios de los productos de que se trata adopten los Ministerios de Industria y Comercio y Agricultura.

B) Proponer, en su caso, las medidas o disposiciones a adoptar para conseguir el más eficaz aprovechamiento de las producciones nacionales y de las importaciones de maderas y leñas y su más adecuada distribución, transformación y comercio y muy especialmente cuantas se refieren a la fijación de normas de definición de calidades y tipos de la madera y apropiada aplicación de la misma.

C) Hacer uso de las facultades que el artículo 5 de la Ley de 4 de junio de 1940 confiere al Ministerio de Agricultura, las que a partir del presente Decreto quedan delegadas expresamente en el Servicio.

D) Cuantas otras misiones relativas a los productos de que se trata le sean encomendadas por los Ministerios de Agricultura e Industria y Comercio.»

Hasta aquí, el citado Decreto de 2 de abril de 1948. Si éstas y no otras son las facultades del Servicio de la Madera, ¿cabe deducir de ellas que se halla facultado para dar vigor y fuerza obligatoria al proyecto de disposición que comentamos?

A nuestro juicio, no. Únicamente cabrá que, conforme al apartado B), la proponga a los Ministerios de Industria y Comercio y Agricultura, quienes podrán hacer suyo el proyecto y publicar un Decreto proponiéndolo a las Cortes.

No cabe ampararse en el apartado C), es decir, en las facultades que la Ley de 4 de junio de 1940 confería al Ministerio de Agricultura y por Decreto de creación del Servicio de la Madera vienen confiadas a éste. Estas facultades son las taxativamente señaladas en el artículo 5.º, que dice:

«A petición de una comisión reguladora un organismo oficial y con el informe de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, el Ministerio de Agricultura podrá asegurar un abastecimiento solicitado decretando la incautación a precio de tasa del 50 por 100 de las maderas poseídas por rematantes y almacenistas. Cuando la incautación sea motivada por una regulación de precios de mercado o para las necesidades fijadas en el párrafo primero del artículo 1.º, podrá ser total si así fuere necesario.»

El párrafo primero del artículo 1.º de esta Ley de 4 de junio de 1940, y al que se refiere el artículo 5.º, dice: «Se considerará como de primordial preferencia el abastecimiento de maderas para las siguientes necesidades nacionales: a) Ferrocarriles, b) Explotaciones mineras, c) Reconstrucción de poblados que estén declarados adoptados por el Jefe del Estado.»

Es de advertir que la regulación de precios a que el artículo 5.º de la Ley de 4 de junio de 1940 se refiere no es de la competencia del Servicio de la Madera, a quien, por el citado precepto, sólo se le otorga la *ejecución* de las medidas que adopten los Ministerios de Industria y Comercio y Agricultura, como claramente se deduce del apartado A) del Decreto de 2 de abril de 1948.

Y sólo en el caso de tal regulación de precios y de que esa regulación de precios lo exija, podrá incautarse de la madera el Servicio de la Madera, que, repetimos, sólo posee funciones de ejecución. Claramente se ve la contradicción de esta norma con los apartados 1.0, 14, 16, 17 del proyecto que comentarnos, de los cuales se deduce que el organismo interventor, según un criterio discrecional suyo, es el Servicio de la Madera.

Como se ve, no se autoriza ni por Ley de 4 de julio de 1940 ni por el Decreto de creación del Servicio de la Madera el que dicho Servicio se autofaculte para llevar a cabo las funciones que en el citado proyecto que estamos comentando se le atribuyen.

Pues bien, si el proyecto de disposición no puede ser convertido en norma jurídica con fuerza de obligar sin antes derogar la Ley de 4 de junio de 1940, se hace preciso reconocer que el Servicio de la Madera no tiene facultades para esto. Será, pues, el Ministerio de Agricultura y el de Industria y Comercio los que podrán conseguir, en su caso, la derogación parcial de la tan repetida Ley de 4 de junio de 1940 y su sustitución por otra del alcance del proyecto que se examina.

Por eso, lo único que en realidad puede hacer el Servicio de la Madera es dirigirse a los Ministerios de Industria y Comercio y Agricultura, en uso de las facultades que le fueron conferidas por el Decreto de 2 de abril de 1948, «proponiendo las medidas o disposiciones a adoptar para conseguir el más eficaz aprovechamiento de las producciones nacionales, etc...».

Mas si, pese a todo, llegara a darse fuerza de obligar, como norma jurídica, al proyecto por el Servicio de la Madera, ¿podría utilizarse contra "las resoluciones concretas que en su base la Administración dictara, el recurso contencioso-administrativo restablecido por la Ley de 18 de marzo de 1944?

Una de las consecuencias de la jerarquización de las normas jurídicas es que no se considerarán válidas ni podrán crear relaciones jurídicas eficaces aquellas normas que hayan sido dictadas en contradicción a lo dispuesto en una ley. Así, el Tribunal

Supremo ha insistido constantemente en este principio. Declara que las Reales Ordenes no pueden derogar los preceptos consignados en las leyes ni, por consecuencia, tienen fuerza de tales conforme al artículo 5.º del Código civil y, en su consecuencia, carecen de toda eficacia, especialmente en cuanto afectan al Derecho privado. Este criterio se mantiene, entre otras, las siguientes sentencias del Tribunal Supremo: 18-VII-1913, 3-III-1917, 3-VII-1919, 6-VI-1927, 1-VIII-1922, 26-VI-1933, 11-I-1943, 4-V y 26-XI-1943, 24-I-1944, 28-III-1944, 25-IV-1944, 8-V-1944, 7-VI-1944, 7-VII-1944, 8-I-1946.

Y a primera vista parecerá indudable que si por el Servicio Nacional de la Madera se publicara, en forma de Circular, Orden, etc., el citado proyecto, podría entablarse recurso contencioso-administrativo conforme al artículo 3.º de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894, según el cual «el recurso contencioso-administrativo podrá interponerse de igual modo 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».

Estaríamos en el supuesto de que el citado proyecto alcanzara obligatoriedad por su promulgación ante un supuesto que la doctrina francesa califica de «desviación de poder» y que la jurisprudencia del Consejo de Estado del citado país, y también de nuestras Salas de lo Contencioso-administrativo (Tribunal Supremo), ha sancionado repetidas veces por pretender desfigurar el verdadero alcance y sentido de una ley mediante una disposición jerárquicamente inferior y que se empleaba exclusivamente en perjuicio de los derechos subjetivos legítimamente establecidos en virtud de una norma superior.

Sin embargo, es dudoso que pudiera interponerse recurso contencioso-administrativo contra la disposición proyectada o contra los actos administrativos que se dictasen en aplicación de la misma. Pues la Ley de 18 de marzo de 1944, que restableció la mencionada jurisdicción, excluye del recurso, en su artículo 2.º, a las resoluciones que la Administración dictase en aplicación y ejecución de leyes y disposiciones referentes a abastecimientos.

Ahora bien, no sería extraño que el Tribunal Supremo, aunque se considerase incompetente para conocer del recurso *en cuanto al fondo* «*ratione materiae*» se considerase con jurisdicción para *anular* la resolución recurrida por defecto formal de infringir la jerarquización de fuentes jurídicas y de emanar de un órgano administrativo carente de facultades.

Así, la sentencia de 3 de julio de 1948 sienta esta doctrina:

«Considerando que es doctrina reiterada de este Supremo Tribunal que, aun en el supuesto de no ser competente para entender del fondo de la cuestión debatida, lo es siempre para resolver sobre la validez o nulidad de la disposición que se impugna cuando la Administración al dictarla desconoce preceptos de obligado e ineludible acatamiento; sin que tal doctrina jurisprudencial tenga otra excepción que la relativa a aquellas normas legales que, por su evidente carácter de generalidad, sean de observancia y aplicación a todo el territorio nacional, por cuya razón se hallan expresamente excluidas del recurso contencioso-administrativo, de conformidad con lo

prevenido en la Ley y en el Reglamento que regulan el ejercicio de nuestra jurisdicción.»

El final del «considerando» transcrito suscita otro tema: el relativo a la oportunidad de recurrir, es decir, al momento en que en su caso podría hacerse; si habría de ser al publicarse las normas por el Servicio de la Madera, o al aplicarlas a un caso concreto. Esto parece lo correcto, impugnando entonces a la vez la resolución singular y la disposición en que se apoya, por ser ilegal.

Para lograr que la resolución causase estado, habría de recurrirse previamente, por vía administrativa, ante el Ministerio de Agricultura o ante el de Industria, pues el artículo 2.º del Decreto de 2 de abril de 1949 estatuye que dicho Servicio depende de ambos Ministerios.

\* \* \*

Finalmente, aunque la Jurisdicción contencioso-administrativa no fuera competente para conocer del fondo del asunto, en el supuesto probable de que se entendiera ser materia de Abastecimientos, parece que no estará de más hacer algún principio de crítica de la proyectada disposición, por razones de fondo.

Aquí, en el sistema proyectado, se elimina de hecho un eslabón en el ciclo comercial de la madera, el almacenista; puesto que se lo convierte en un depositario de madera «a la orden» del Servicio.

Se sofoca la iniciativa privada, que no es incompatible con normas de distribución, de emergencia.

Se obstaculiza el comercio a crédito que venía ejerciéndose tradicionalmente con los pequeños industriales y artesanos de la madera.

En una palabra, se equipara esta rama mercantil a la Triguero-harinera, con la diferencia de que en esta última hay *leyes* de monopolio -Servicio del Trigo- y se ha indemnizado a algunos de los perjudicados (molinos clausurados).

Habrían de estar económicamente justificadas las medidas proyectadas, como fundadas en un interés nacional vital, y no podrían ser acordadas sino en virtud de una *ley* que las autorizase.

\* \* \*

En resumen, que si es dudoso que prospere el recurso contencioso-administrativo en cuanto al fondo, no lo es que tenga éxito el de anulación por defecto formal que podrá entablarse en el momento indicado.

\* \* \*

Independientemente de cuanto queda expuesto, pudiera ser aconsejable que, antes de que se produzca el acto administrativo que ponga en vigor el tantas veces citado proyecto, se dirija una exposición a los Ministerios de Industria y Comercio y

Agricultura explicando las razones de los almacenistas y sus legítimos intereses - reconocidos como derechos subjetivos por la ley fundamental en esta materia de 4 de junio de 1940-, máxime teniendo en cuenta que de ellos partió la idea de recabar una intervención del Estado en la producción, distribución y comercio de la madera.

En este escrito se podría, además de exponer las razones que asisten al Grupo Nacional de Almacenistas de la Madera, proponer las soluciones que se estimaran útiles en orden a la mejor regulación de esta rama de la industria y del comercio.

Es la opinión del Letrado suscrito, que, como siempre, somete gustoso a otra que resulte mejor fundada.

Madrid, 23 de febrero de 1950.