

*16 de octubre de 1943.*

**UNION SALINERA DE ESPAÑA, S. A.  
ARRENDAMIENTO DE LAS SALINAS  
DE TORREVIEJA y LA MATA**

- Arrendamiento por el Estado de las Salinas de Torrevieja y La Mata.
- Prórroga convencional.
- Interpretación de las cláusulas del contrato de conformidad con las bases del concurso.
- Criterios legales que la presiden y orden de las normas establecidas a tal fin.
- Alcance de la facultad de prorrogar.
- Interpretación de los contratos administrativos.
- Intención de las partes.
- Interpretación gramatical e interpretación sistemática.
- Conformidad con la naturaleza y el objeto del contrato.
- Remisión a los usos y costumbres para interpretar las cláusulas ambiguas.
- Cláusulas oscuras.
- Contratos de adhesión.
- Principio de la mayor reciprocidad de intereses.
- Determinación de la «locución» «satisfactorio cumplimiento», empleada en el contrato.

## DICTAMEN

### EMITIDO A INSTANCIA DE «UNION SALINERA DE ESPAÑA, S. A.», SOBRE PRORROGA DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CELEBRADO CON EL ESTADO

#### ANTECEDENTES

En el año 1923, y mediante concurso público, el Estado arrendó a «Unión Salinera de España, S. A.» las Salinas de Torrevieja y La Mata, sitas en la provincia de Alicante, con las redondas, derechos, edificios, enseres y útil es de explotación de todas clases pertenecientes al Estado que las integran.

Este concurso se convocó con arreglo a un pliego de condiciones que consta de cuarenta y una cláusulas, en las que se especifican derechos y obligaciones de ambas partes contratantes. A los efectos de la presente consulta interesa reproducir el párrafo primero de la cláusula 2.<sup>a</sup>, que dice:

«El arriendo se hace por veinte años, prorrogables por otros cinco en el caso de que los servicios de explotación hubieran sido realizados a completa satisfacción de la Administración del Estado, fijándose como canon anual o renta fija la cantidad de un millón de pesetas, abonando además el arrendatario una renta variable de 0,15 pesetas por quintal vendido, cualquiera que sea la producción y venta alcanzadas.»

También conviene recoger aquí la cláusula 41, que es de este tenor:

«Se entenderá que forman parte del presente pliego las disposiciones de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911 y sus disposiciones complementarias sobre contratos administrativos.»

Próximos a terminar los veinte años, contados desde la celebración del contrato, «Unión Salinera de España, S. A.» formula la siguiente:

#### CONSULTA

Supuesta la satisfactoria explotación del servicio por la Compañía arrendataria, la prórroga del contrato prevista en la cláusula 2.<sup>a</sup>, ¿es obligatoria para el Estado o ha de quedar al arbitrio y voluntad de la Administración como un derecho potestativo del arrendador? En todo caso, ¿quién y cómo ha de dar la medida de que el servicio se ha explotado a completa satisfacción de la Administración del Estado y de que, por consiguiente, se ha cumplido el requisito necesario para que la prórroga se produzca?

## DICTAMEN

Plantea la consulta un problema de interpretación de un negocio jurídico. Partimos de la base de que la lectura del pliego de condiciones no suministra ningún dato, distinto de los que dimanarían de los párrafos copiados, sobre tan importantes extremos, y de la hipótesis - no contradicha por el consultante de que ni en el contrato propiamente dicho ni en ninguna otra declaración de voluntad del otro contratante se contienen manifestaciones que afecten a dicho problema.

La remisión que la cláusula 41 del pliego de condiciones hace a la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, obliga a acudir al artículo 61 de ésta, según el cual se entenderá siempre implícita, en todo contrato, la condición de que las cuestiones a que dé origen, que no se puedan resolver por las disposiciones especiales sobre contratación administrativa, se resolverán por las reglas del Derecho común.» A esta misma conclusión conducirá la aplicación de la doctrina jurisprudencial formulada en la sentencia de 14 de marzo de 1936, que establece la siguiente prelación para regular una relación contractual entre los particulares y la Administración: 1.º, los propios términos, cláusulas y condiciones de la relación de orden contractual; 2.º, las disposiciones administrativas de carácter general aplicables al caso, y 3.º, las disposiciones del Código civil que regulan las obligaciones y contratos.

Del contrato en sí (en este caso, el pliego de condiciones) no se deduce una rotunda interpretación de la cláusula discutida. Si «prorrogable» es «lo que se puede prorrogar» (*Diccionario de la Real Academia*), se alude con ello a un evento futuro e incierto; pero gramaticalmente «igualmente es correcta la aplicación de ese predicado "prorrogable" (con ese sentido dubitativo, "puede prorrogar") al supuesto de que el derecho de prórroga se entienda establecido a voluntad de una de las partes, o sea, como un derecho a la modificación de la relación jurídica (son los llamados "derechos de formación") , que al supuesto de que, dada la condición de haberse explotado a satisfacción de la Administración, sea obligatoria para ésta la prórroga del arriendo. En el momento inicial de la perfección del contrato es igualmente correcto decir que el plazo de su duración será "prorrogable", ya se admita el uno o el otro de ambos sentidos, pues en los dos casos el plazo *podría* ser prorrogado. El verbo "poder" se emplearía en una interpretación *como alternativa de existencia y de no existencia* (posibilidad y realidad, potencia y acto), y en la otra interpretación *como potestad jurídica, facultad.*»

El acudir a la legislación administrativa nada resuelve, pues no se hallan en ella preceptos referentes a la materia de prórrogas (materia muy poco estudiada aún en los tratados de Derecho civil, no obstante la frecuencia práctica de la institución).

El texto legal del cual al parecer dimanó la publicación del pliego de condiciones para el arriendo de las Salinas de Torre Vieja, nada tampoco ilumina sobre el particular. Es el artículo 36 de la Ley de Presupuestos de 26 de julio de 1922 que se limita a autorizar al Gobierno para arrendar, previo concurso público, las mencionadas salinas.

Sobre interpretación de contratos administrativos no existen normas especiales. Es preciso, pues, recurrir a los preceptos del Código civil sobre interpretación de contratos

en general; es decir, a los criterios que escalonadamente se establecen en los artículos 1.281 y siguientes.

Nuestro Código civil adopta, en este particular, la posición subjetivista o voluntarista, frente a la posición objetivista de la moderna dogmática (Danz, etcétera). Hay que estar, pues, en primer término a la intención de los contratantes. Pero, precisamente, esa intención es la que se trata de indagar infructuosamente. En las leyes de arrendamientos, tanto de fincas rústicas como de fincas urbanas, al establecer una prórroga legal en favor del arrendatario, expresamente se concede este derecho «a voluntad» suya. Así, el artículo 1.º del Decreto de 29 de diciembre de 1931, el artículo 4.º del Decreto de 21 de enero de 1936 y el artículo 6.º de la Ley de 23 de julio de 1942. La omisión de la expresión de la parte a cuyo favor se establece el derecho de prórroga implica por lo menos la presencia de una cláusula oscura, y esta oscuridad, aparte el efecto específico que luego se señalará, obliga a prescindir del criterio sentado en los artículos 1.281 y 1.282, tanto más cuanto que los actos coetáneos y posteriores de los contratantes carecen de relevancia, a efectos de la manera de entender la prorrogabilidad del arriendo objeto de la consulta.

En el mismo caso se encuentran los criterios de interpretación gramatical de los artículos 1.283 y 1.284 Y de interpretación sistemática del contrato del artículo 1.285. Precisa acudir a las normas subsiguientes a las indicadas. Con arreglo a ellas, cabe adoptar la interpretación según la cual, si el arrendatario de las Salinas ha explotado el servicio a satisfacción de la Administración, ésta se encuentra obligada a prorrogarlo «cinco años más, después de los veinte que comprende el contrato inicial, sin que ello constituya una facultad discrecional, sino un efecto obligatorio e indeclinable de lo convenido entre las partes. Llegamos a esta interpretación por los siguientes fundamentos:

a) La regla contenida en el artículo 1.286 del Código civil, según el cual las palabras que puedan tener distintas acepciones serán entendidas en aquella que sea *más conforme a la naturaleza y objeto del contrato*. Parafraseando la doctrina de la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1941 (referente a interpretación de los contratos, aunque no a *prórrogas*, pero sí a *duración* de una relación contractual), podríamos decir que *el móvil* que llevó a los contratantes a pactar un plazo prorrogable fue dar al contrato una especial firmeza garantizando al arrendatario, en caso de satisfactorio cumplimiento, cierta *estabilidad* en su situación, la cual desaparecería si se atribuyera a la otra parte la facultad de dar por sí sola por acabado el arriendo al transcurrir los veinte años, con lo que el cumplimiento del mismo quedaría de hecho al arbitrio de una sola parte contratante, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 1.256 del Código civil.

b) La remisión que el artículo 1.287 hace al *uso o la costumbre* del país, que se tendrán en cuenta para interpretar las ambigüedades de los contratos supliendo en éstos la omisión de *cláusulas que de ordinario suelen establecerse*. Indudablemente es usual y corriente en los contratos de arriendo que, cuando se pacta que son prorrogables, se exprese que ello constituye un derecho a favor del arrendatario. Ya se ha dicho antes que así se dispone en las leyes y decretos especiales sobre arrendamientos de fincas rústicas y de urbanas. Pero, independientemente de tan significativo precedente legal, los usos y costumbres convencionales abonan esa práctica, la cual responde a la distinta posición en que arrendador y arrendatario están situados respecto de la cosa arrendada

en *función del tiempo*. Mientras el arrendador, como propietario que es, está ligado con un nexo de permanencia a la cosa, el arrendatario se une a ella con un nexo transitorio y él es quien está más *interesado* en que su derecho dure más o menos, toda vez que la otra parte, con o sin arriendo, goza *siempre* del disfrute de la cosa. Y si un derecho es un interés protegido (concepción revalorizada por la moderna jurisprudencia de intereses), es natural que los usos y costumbres acojan en las cláusulas contractuales el interés más directamente afectado por la duración del contrato; con lo que es práctica corriente que si el plazo de un arrendamiento es prorrogable, lo sea a voluntad del arrendatario.

c) La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato *no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad*, dispone el artículo 1.288. Es evidente que en nuestro caso existe esa oscuridad; y es también indisputable que la ha ocasionado el arrendador, ya que él es quien ha redactado el pliego de condiciones en que se contiene la cláusula dudosa. Los contratos que la Administración pública celebra mediante concursos, no se convienen por un intercambio de declaraciones de voluntad con ofertas, contraofertas y aceptación final. Son verdaderos *contratos de adhesión* en que las partes no discuten el contenido de la relación contractual, sino que se adhieren a un cuadro de derechos y obligaciones, preestablecidas por el oferente –la Administración- sin intervención del aceptante. No obsta a esta calificación la posibilidad de que el licitador o concursante tenga un margen de libertad en algún elemento del contrato: precio, participación en productos cedida al oferente, etc.; el hecho es que en este punto de la duración, que es el que exclusivamente nos interesa ahora, el arrendatario se vio compelido a aceptar, sin alteración alguna, la cláusula contenida en el pliego de condiciones. Y, como éste fue redactado por el arrendador, el arrendador resulta responsable de la oscuridad, y no puede ampararse en ella para buscar un efecto favorable para él. He ahí la aplicación al caso del criterio de interpretación de contratos del artículo 1.288 del Código civil.

d) Finalmente, como criterio último para resolver las dudas, el artículo 1.289 establece que si éstas recaen sobre circunstancias accidentales del contrato (como lo es la posibilidad de prórroga) y éste fuese oneroso, la duda se resolverá en favor de *la mayor reciprocidad de intereses*. Pues bien, establecida en el contrato la prórroga del arriendo en contemplación al satisfactorio cumplimiento del servicio, tiene en el fondo un valor de premio o compensación, que reviste un indudable carácter de *correspondencia*. La mayor reciprocidad de intereses exige indeclinablemente que ese satisfactorio cumplimiento origine la necesidad moral e inviolable, es decir, el deber en la otra parte, de tener por prorrogado el contrato por cinco años más. Este deber no es una facultad discrecional, un derecho potestativo del arrendador, pues, de ser así, la negativa de la prórroga significaría el burlar esa reciprocidad y llevaría consigo la ruptura de la relación de equivalencia con que en el contrato están unidos el satisfactorio cumplimiento de la prestación, de una parte, y la ampliación en el tiempo de la prestación, de la otra, no ciertamente a título gratuito, pero constituyendo una positiva ventaja para el arrendatario en justo premio a su buen comportamiento contractual.

Con las consideraciones que anteceden queda suficientemente demostrada la tesis de que es obligatoria para el Estado la prórroga del contrato prevista en la cláusula 2.<sup>a</sup> del pliego de condiciones que rige el celebrado con la entidad consultante; y puesto que en términos de estricto derecho queda así aclarada la cuestión, es ocioso reforzar aquella demostración con *otros argumentos de tipo menos jurídico* que, por ventura, podrían esgrimirse, Como los daños y perjuicios sufridos durante la guerra y la revolución por la

Sociedad arrendataria, el enriquecimiento injusto que supondría para la Administración el aprovecharse ahora del cuantioso material revertible que no ha podido amortizarse como consecuencia de la suspensión de las exportaciones, etc. Ciertamente que no es preciso invocar estos puntos de vista, pero en la solución que se adopte no es indiferente el que la Justicia, la equidad y la moral tengan un plano de perfecta coincidencia. Y en este terreno bastaría aplicar los principios en que se inspira el artículo 8.º de la Ley de 5 de noviembre de 1940 [siquiera la literal aplicación de su texto esté excluida por el apartado F) de su artículo 23], para obtener la conclusión de que el contrato no puede moralmente darse por terminado al consumarse el plazo de veinte años.»

\* \* \*

Queda por examinar una última cuestión. ¿Cuándo y cómo podrá darse por cumplido el requisito de que el servicio se ha explotado a completa satisfacción de la Administración del Estado?

Partiendo de la base de que la Administración, a pesar de las teorías organicistas, no tiene sentimientos ni capacidad emotiva, sería pueril exigir una copiosa documentación laudatoria para el arrendatario como manifestación de su completa satisfacción. Esta forma de producirse la Administración, frecuente relativamente cuando de hechos heroicos se trata, menos frecuente cuando sus servidores dejan de prestar un servicio, no es acostumbrada en las relaciones contractuales, mucho menos con sociedades anónimas. Si se repasan las condiciones del pliego, nada se prevé en ellas sobre este particular. Pero, teniendo en cuenta que la Administración no se desentiende de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contraídas por el arrendatario, como puede verse en las cláusulas 11, 15, 17 (en que se alude a la Intervención del Estado), 21, 26, etc., fácil es saber si ese satisfactorio cumplimiento se ha producido. Bastará examinar la correspondencia de la Intervención con los Centros de que dependa, y si en ella no se transmite ninguna queja, reparo, censura, mucho menos denuncia o acusación para el arrendatario; y si nada resulta tampoco en contra de éste en las actas de visita de Inspección que tal vez se hayan practicado a tenor del párrafo segundo de la cláusula 26; y si a ello se une el buen juicio que pueda formarse de las memorias que deben haber acompañado a las liquidaciones anuales conforme al párrafo primero de dicha cláusula 26, se llegará a la conclusión de que el servicio se ha prestado a completa satisfacción de la Administración.

Si no aparece constancia de ninguno de esas hechos obstativos (quejas, llamadas de atención, comprobaciones de mal servicio, etc.) es ineludible la calificación satisfactoria que, naturalmente, no requiere un reiterado voto de gracias ni calurosas felicitaciones que, si ningún propietario prodiga a sus buenos arrendatarios, mucho menos podrían esperarse de la fría Administración frente al anónimo capital por acciones.

Parece lógico, sin embargo, que, a punto de terminar el plazo de los veinte años, el arrendatario tenga derecho a una declaración administrativa en ese sentido; o, por lo menos, a una declaración que, acreditando la inexistencia de lo que hemos llamado hechos obstativos a la satisfacción de la Administración, demuestre negativamente que el servicio se ha cumplido en dicha forma. Nada estorbaría a la mejor fundamentación de la prórroga el que la Administración, en este momento, a base de los datos referidos y de otros antecedentes que puedan proporcionarse, incluso una visita extraordinaria de

inspección, el informe de la Intervención, etc., formulase un juicio de conjunto del arriendo con una conclusión concreta acerca del satisfactorio cumplimiento del servicio.

## CONCLUSION

La prórroga del contrato prevista en la cláusula 2.<sup>a</sup> es obligatoria para el Estado, y no puede quedar al arbitrio y voluntad de la Administración, supuesta la satisfactoria explotación del servicio por la Compañía Arrendataria. La comprobación de este supuesto debe hacerse por vía negativa en relación con la intervención a que el arriendo ha estado sujeto, pero parece conveniente una declaración concreta de la Administración, formulada en el momento presente, que sirva, en su caso, de fundamentación de la prórroga.

Prescindiendo de otras consideraciones de equidad y orden moral al alcance de todos, ésta es mi opinión que, gustoso, sometería a otras si resultaren mejor fundadas.

Madrid, 16 de octubre de 1943.