

LAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS DE FOMENTO Y DE APOYO AL PRECIO POLÍTICO

Por JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ
Letrado del Consejo de Estado.

Per rerum divisionem et appropriationem ex jure humano procedentem non impeditur quin dominiis, necessitat sit subveniendum ex hujusmodi rebus.

(Sto. Tomás, Segunda Seq.,
quaes. 66, art. 7.)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS TÉCNICAS DE FOMENTO: 1. *Los sistemas medievales de impuestos y tasas afectados.* 2. *Las subvenciones en el Mercantilismo de los Austrias.* 3. *El incremento de las funciones del Estado y el Despotismo Ilustrado.* 4. *La legislación sistemática de fomento (del siglo XIX: a) Ferrocarriles. b) Aguas.* 5. *La prohibición de las subvenciones en la Revolución de 1869.* 6. *La legislación de fomento de la Restauración.* 7. *Las técnicas subvencionales y su evolución desde 1900 a 1931: a) Ferrocarriles. b) Carreteras. c) Aguas. d) Agricultura. e) Viviendas. f) Fomento industrial. g) La protección a la Marina Mercante.*—III. EL PRINCIPIO DE CONVERTIBILIDAD DE LAS TÉCNICAS DE FOMENTO.—IV. LA SUBVENCIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL Y LOS PRECIOS POLÍTICOS. A) *La definición de la subvención como técnica general.* 1. *La subvención es una suma de dinero pública.* 2. *Otorgada por la Administración.* 3. *Dentro del límite del poder presupuestario.* 4. *La condición del beneficiario.* 5. *La subvención implica un procedimiento especial del gasto.* B) *La discrecionalidad en el otorgamiento de las subvenciones.* C) *La subvención como medio de intervención.* D) *El carácter condicional de la subvención.* 1. *El hecho provocador de la extinción.* 2. *Pérdida de las condiciones objetivas que determinaron el otorgamiento.* 3. *Incumplimiento de la función asumida.*—V. LAS PRIMAS DE LA PRODUCCIÓN. *La prima-indemnización.*—VI. LOS PRECIOS POLÍTICOS DE LAS EMPRESAS ADMINISTRATIVAS.—VII. LA TÉCNICA DEL «POOL» ADMINISTRATIVO.—VIII. LOS IMPUESTOS AFECTADOS.—IX. EL SISTEMA DE LOS ANTICIPOS.—X. LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS.—XI. LAS GARANTÍAS DE INTERÉS.—XII. LAS PREFERENCIAS DE SUMINISTROS.

I. INTRODUCCIÓN.

Desde la clásica definición de EINAUDI se suele distinguir, en materia de precios de los servicios públicos, tres distintos sistemas de fijación de los mismos. Los precios privados, determinados según la oferta y la demanda y según la situación de concurrencia o monopolio en que se encuentre el mercado. Los precios públicos, que corresponden a una fijación según el coste. Por último, los precios políticos, que implican un

precio que el consumidor abona, inferior al valor del coste del producto o servicio que se le ofrece.

La aparición de estos precios políticos, que supone una excepción a la doctrina generalizada del *justum pretium* según el valor venal, responde a un doble dato de la moderna actividad administrativa. De un lado, el enorme incremento del campo de los servicios públicos, y de otro, la aparición progresiva del principio de congruencia del precio del servicio público con la capacidad económica de cada grupo de consumidores. De este modo, del valor venal, según la *communis aestimatio*, o como solía decir Santo TOMÁS, del *contrapassum quae importat aequali recompensationem passionis ad actionem procedentem* se pasó al precio de coste, al *pretium datum* como valor que eliminaba el grado de monopolio en el mercado, a través de las tasas de precios; y de este precio de coste marginal se pasa, en la moderna Administración pública, al precio político, como precio que no tiene ya en cuenta, en su fijación frente al público, ni la demanda ni la oferta, ni tampoco el valor de coste, sino que, por el contrario, considera como factor primordial la posición económica del consumidor o usuario del servicio. Se agrupan de este modo precio venal, precio de coste y precio político, al que podría llamarse también precio social, como un conglomerado de técnicas distintas, introducidas unas por las aspiraciones actuales de una más justa redistribución de la renta nacional, y conservadas otras por inercia administrativa y por no incidir tan directamente en el problema de la distribución de las cargas públicas. Es interesante subrayar cómo en la Escolástica, junto al *pretium datum* y al *pretium justum*, se insinuó ya la idea del precio político, en la justificación de las tasas *etiam villore pretio*, apoyándose en la *summa, in quantum omnia referuntur ad humanam indigentiam*.

De todos modos la técnica generalizada de los precios políticos responde a este doble hecho citado. Pero junto a ambos, es necesario tener en cuenta otro dato. La Administración, en sus tareas actuales de intervención en el mercado, no ha abandonado el principio de la colaboración de los particulares en las tareas públicas. De este modo, junto al precio político de los servicios gestionados directamente por la Administración, aparece el precio político de los servicios realizados por los particulares, bajo nexos distintos con la Administración.

La Administración, en efecto, no se limita a establecer, en cuanto

a su intervención económica, unos precios tasados, sino que llega a actuar en sus facultades imponiendo precios inferiores al verdadero costo (1). Los precios políticos pueden, a su vez, obedecer a servicios que

(1) Las facultades administrativas, en materia de precios o tarifas, aboca a una problemática que escapa del propio derecho administrativo, que en este aspecto es pura traducción de criterios políticos dados en la construcción de las técnicas administrativas, las cuales siguen así las alternativas que a lo largo de la historia ha tenido el poder administrativo con relación a los precios y tarifas, con oscilaciones que coinciden exactamente, en el tiempo, con las oscilaciones pendulares de mayor libertad o mayor intervención.

De todos modos, incluso en épocas en que se negaba total soberanía a la Administración, sobre el mercado, pudo conseguirse un control de precios o de tarifas. Pero tal control se estructuraba en estos períodos sobre bases tomadas a préstamo del derecho común, concretamente el consentimiento de los particulares prestatarios del servicio o de los productores. De esta manera si se localiza el problema estrictamente, desde el nacimiento del derecho administrativo tradicional, la potestad tarifaria o potestad en materia de precios, se consiguió en un primer término mucho antes de la fase de intervención actual, sobre la base de las medidas del fomento administrativo, como contrapartida al otorgamiento de subvenciones directas o indirectas. Una perspectiva ya desde arbitrios puros de poder, que permitió a la Administración incrementar sus funciones, respecto del control del mercado, fué la estructuración del poder general de policía administrativa, primero por la obligatoriedad de homologación de las tarifas, luego ya decididamente a través del llamado poder tarifario (*Tariffhoheit*) por la doctrina alemana. De este modo sobre las bases de aceptación y del cercenamiento de usos anormales, actuados a través de medidas de fomento y de policía administrativa, respectivamente, fué consiguiéndose, de modo paulatino, el control administrativo en materia de precios. El problema, de otro lado, no es exclusivamente español, sino que alcanza caracteres de una universal generalidad. Véase, por ejemplo, con relación a Norteamérica, la monografía de CORWIN S. EDWARD. *Liberty against government. The rise flowering and decline of a famous juridical concept*, Louisiana State University Press, 1948, y las discusiones en el derecho norteamericano a propósito de la constitucionalidad de la Ley POTTER de 1877 en materia de tarifas ferroviarias, así como el llamado Granger Movement.

En el derecho español, la potestad tarifaria de la Administración es en todo caso heterónoma, derivada, bien de convenios (por contrapartida normalmente a la aceptación de medidas de fomento), bien por atribución especial de la Ley. Respecto a la potestad tarifaria en materia de servicios públicos pueden verse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1930, 11 de octubre de 1930, 4 de julio de 1931, 30 de octubre de 1944, etc. Las tarifas, así como los precios, pueden ser discriminatorios, actuándose así medidas de protección social con relación a la capacidad económica del usuario. Prescindiendo del problema de los precios discriminados, también en materia de tarifas se ha seguido en bastantes casos este criterio; así, en las tarifas de suministros de aguas del Canal de Isabel II, según el R. D. de julio de 1905. artículo 48, y Sentencia de 30 de enero de 1930.

Una vez afirmada la potestad administrativa en esta materia, tal atribución se califica de potestad discrecional, siendo, por tanto, indiscutibles jurisdiccionalmente las disposiciones y resoluciones administrativas sobre el tema (Sentencias del Tribunal

preste la Administración o, por el contrario, a servicios gestionados por particulares. Este último caso es el que, en definitiva, interesa sólo contrastar frente a los criterios determinados del *justum pretium*. En el

Supremo de 23 de abril de 1930, 3 de octubre de 1930, 30 de octubre de 1944, R. D. L. de 12 de abril de 1934).

Respecto de la naturaleza jurídica de las tasas de servicios, la jurisprudencia española ha mantenido un criterio vacilante, si bien esta oscilación puede explicarse teniendo en cuenta las distintas perspectivas de la doble tesis mantenida. Desde el punto de vista del particular y en general del mercado, la tasa implica un precio comercial. Por ello la Sentencia de 4 de julio de 1931 indicó que «las tasas son privadas y no tienen el carácter de exacción pública», y la Sentencia de 11 de octubre de 1930, que «el mero hecho de prestarse municipalmente un servicio no implica deba conceptuarse como derecho o tasa en el sentido jurídico fiscal de las palabras, incluso en el caso de ser obligatoria la adquisición de los bienes o la utilización de los servicios de carácter municipal, ya que la tasa conduce a satisfacer una atención pública de orden comunal y el precio tan sólo prevé a los consumos de las economías privadas». Por el contrario, desde el punto de vista de la Administración, la tasa implica un verdadero tributo. Es por ello explicable la Sentencia de 17 de diciembre de 1945, que indica que «la tasa por servicio no es contraprestación por el disfrute de un servicio, sino imposición municipal en sentido genérico». Fué Kurt. H. RAU quien por primera vez, en su *Grundaütze der Finanzwissenschaft*, definió las tasas (*Gerbühren*) como una especie de impuesto indirecto, generalizándose después este criterio. Como consecuencia de esta calificación de la tasa, también respecto del particular se producen consecuencias exclusivamente administrativas. En este sentido, la Sentencia de 4 de julio de 1931 dice: «Hay un derecho de los abonados a que no se les cobre por el suministro cantidad superior a la que figura en la tarifa oficialmente aprobada y la obligación de la Empresa a sujetarse a estos acuerdos reviste carácter administrativo en esencia, y, por tanto, las cuestiones que con tal motivo se susciten han de sustanciarse y decidirse por la Administración y por los Tribunales de lo Contencioso administrativo en fase de revisión.» Aparte de ello, el usuario del servicio se encuentra con un *status* jurídico exorbitante del Derecho común. Así en lo relativo a lo que LAUBADÈRE llama *le droit d'accès au service*.

Este derecho es el configurado por la doctrina alemana como protección coactiva del uso. (*Benutzungszwang*, JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, 3 ed. Berlin, Springer, 1931, pági. 515.)

HAURIUO defiende el carácter impositivo de la tasa por servicio partiendo del manejo político real de las tarifas. Así dice: «*Si même le prix perçu pour un service public, n'est pas le juste prix, nous estimons que l'on s'éloigne de l'idée de contrat, car le contrat est naturellement commutatif. Le contrat disparaît devant la situation réglementaire.*» (*La Jurisprudence administrative de 1892 à 1929*. Paris Sirey, 1929, 3 pág. 243.) JÈZE indica cómo «la tasa no tiene carácter contractual, sino que es un impuesto especial y la tarifa un reglamento. (*Principios generales de Derecho administrativo*. Buenos Aires, Depalma, 1950, V. 2 parte.) En el mismo sentido HAURIUO. (*Précis de droit administratif et de droit public*, 9 ed. Paris, Sirey 1919, pág. 88).

Sobre la necesidad de un manejo público de las tarifas según criterio público y no exclusivamente mercantil, debe examinarse el definitivo y documentado artículo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA número 12 y el artículo 442 de la Ley de Régimen Local. Este manejo público no implica, desde eb

precio político, el valor del servicio o de la cosa ofrecida tiene una doble vertiente, según que se contemple desde el punto de vista del productor prestatario del servicio, o desde el punto de vista del consumidor. Desde el punto de vista de éste, el servicio se le ofrece por debajo de lo que costaría en régimen de libre concurrencia. Sin embargo, desde el punto de vista del productor u oferente, lo que en definitiva percibe debe ser igual a su precio de coste, ya que de otro modo se trataría, más bien que de un servicio, de una conscripción o confiscación del patrimonio. El precio se desdobra así, según el destinatario, ofreciendo las técnicas administrativas distintos sistemas para suplir la diferencia que existe entre el precio al público y el precio que en definitiva percibe el prestatario del servicio. Estas medidas de compensación son, desde luego, consustanciales con la técnica de los precios políticos, pero no siempre a corto plazo, y en situaciones transitorias de emergencia, van unidas por necesidad al precio político. Desde este punto de vista, el precio político puede suponer o bien una incautación de valor o bien una expropiación de contenido económico con indemnización. Ejemplo del primer supuesto lo dan las primeras medidas de tasación de precios, o el bloqueo de alquileres antiguos. El primer caso es impuesto por la urgencia de la solución. El segundo, por la necesidad de evitar fraudes, perpetuándose de este modo el valor de construcción originario, sin admitirse valores de adquisición posteriores, comparado con los cuales la renta bloqueada puede significar incautación de valor.

En este primer aspecto, los precios políticos no implican un fenómeno nuevo. La novedad radica cabalmente en la aparición y amplio uso de las indemnizaciones indirectas a la diferencia entre el precio de coste y el precio político; en definitiva, en la formación orgánica del precio.

La técnica administrativa tradicional, para llevar a cabo esta indemnización indirecta, ha venido siendo la subvención, que a su vez, por erosión del concepto, ha ido engendrando una serie de técnicas paralelas, que suelen hoy encuadrarse bajo el nombre genérico de subvenciones indirectas.

punto de vista estrictamente jurídico, la consecuencia de que las tasas por servicio pasen a ser exacciones públicas en sentido estricto.

Otro problema en cuanto al poder tarifario o poder sobre precios es el suscitado por el monopolio de la Administración central sobre tal potestad, o, por el contrario, el criterio de delegación en entidades locales o establecimientos especiales. Este problema, sin embargo, excede los límites de esta nota.

Unas y otras—subvenciones directas e indirectas—van a ser objeto de análisis. Para ello es necesario partir del fin que en el momento de aparición de estas técnicas se ligaba a las mismas, pasando más tarde al plano de los distintos fines cubiertos. En última instancia, podría decirse que se trata del paso de las *técnicas iniciales* a las *técnicas integradas*, según la terminología recientemente introducida por Roger PERROT (2).

II. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS TÉCNICAS DE FOMENTO.

La marcha de las subvenciones a lo largo de la historia administrativa puede caracterizar justamente todo el sistema de la Administración. De la pura y estricta finalidad de policía se llega penosamente a la función de fomento, y de ésta se pasa, en los finales del siglo pasado, al criterio del servicio público. Hasta tal punto esto es así, que muchos auténticos servicios o funciones de la Administración, como son, por ejemplo, las obras públicas, estuvieron gestionadas por el Estado a través de subvenciones directas o indirectas, delegándose la función estricta.

La técnica de subvenciones se liga en su comienzo, como sistema de fomento administrativo, a Javier de BURGOS. Ya en 1817, a consecuencia del R. D. de 30 de mayo, se había establecido el Presupuesto único, en el que figuraba la cantidad de diez millones de reales «para gastos útiles en beneficio y fomento de la agricultura, artes y comercio», pese a que la idea de Presupuesto único sólo se consolidó con BALLESTEROS.

Sin embargo, en un sentido amplio, admitiendo como subvención todo auxilio dinerario del poder público a particulares o a entidades públicas o privadas, con fines de interés general, encuentra antecedentes mucho más remotos.

1. *Los sistemas medievales de impuestos y tasas afectados* (3).

La primera técnica en la construcción de las obras públicas se ligó al otorgamiento de impuestos o de tasas de servicios con afectación para ejecutar las obras, las *designata pecunia* de los autores de la época. En

(2) Roger PERROT: *De l'influence de la technique sur le but des institutions juridiques*. Paris, Recueil Sirey, 1953, págs. 93 y sigs.

(3) Vid. aparte de los tratados generales de historia y las monografías sobre el Mercantilismo de E. F. HECKSCHER, J. LARRAZ, A. V. CASTILLO y BONA; Pablo de ALZO-

el Ordenamiento de Alcalá se incluye todo un título—el XXVI—sobre la normativa de los portazgos y peajes. Tales tasas de servicios debían establecerse por *privilegios o cartas del Rey*. En este sentido, es de citar, por ejemplo, la *gabela de rondas*, dedicada y afectada al sostenimiento de cuadrillas para sostener y vigilar los caminos en los términos de los pueblos. No sólo se podía aplicar a estos fines de fomento la afectación de impuestos, sino que se llegaba incluso a la creación de impuestos y tasas especiales con el mismo fin, bien cobradas por la prestación del servicio, bien a través de *repartimiento* de la cantidad alzada necesaria. Del fomento—femencia—y la técnica del repartimiento hablaban ya las Partidas (Partida III, título XXXII, Ley 20): «Apostura e noblesa es mantener los Castillos e los muros de las Villas e las otras Fortaleças e las calçadas e los puentes e los caños de las Villas de manera que non se derriben nin se desfagan; e como quier que el pro desto pertenesca a todos, pero señaladamente la guarda e la femencia destos lavores pertenesce al Rey.»

Este sistema, sin embargo, dada la anarquía política de España en los últimos tiempos de la Edad Media llevó a una serie de exacciones totalmente injustificadas y sin relación con interés público alguno. Por esta razón, en 1455, Enrique IV ordenó lo siguiente: «Tenemos por bien que las ciudades y villas y lugares de nuestros reinos y otras cualquier personas que puedan hacer y edificar puentes en los ríos, tanto que en ellos no puedan impedir, ni estorbar que no se fagan las dichas puentes...» De este modo, la interposición de la autoridad del Rey se inclina a vencer obstáculos y resistencias para la ejecución libre de las obras públicas, renunciándose al criterio centralizador de las Partidas, pero amparándose, sin embargo, en la condición de no autorizar en ningún caso arbitrio alguno destinado a remunerar el capital necesario para la obra. Este sistema constituyó, en un principio, un retroceso, comparado con la técnica utilizada por la Ley de las Partidas, según la cual las obras de las ciudades y villas debían construirse, en primer término, por las rentas comunales, y si éstas no bastasen, podría establecerse un repartimiento vecinal en proporción a los haberes de sus vecinos. Sin embargo, en la

LA: *Las obras públicas en España*. Estudio histórico. Revista de la Biblioteca de Obras Públicas. Bilbao, 1899. RAMÓN DE ESPÍNOLA Y SUBIZA: *Tratado elemental de Instituciones de hacienda pública de España, precedido de la historia de dicha ciencia*. Madrid, Imp. M. Campo Redondo, 1859. Los datos han sido extraídos fundamentalmente de estas dos obras, a las que me remito *in toto*, para evitar repeticiones de cita

Corona de Aragón se dieron hacia este tiempo, y aun antes, casos de subvenciones directas para la construcción de las obras públicas. En el Memorial sobre el puente de la ciudad, en Zaragoza, de 1336, se contiene la súplica dirigida al Rey sobre la construcción de esta obra y de sus muros adyacentes, haciéndose expresa declaración y argumento de que sus predecesores reales habían concedido **anualmente** a la ciudad, para las obras del muelle, 1.000 sueldos sobre los emolumentos de las rentas del merino. Del mismo modo se aplicaron también a esta obra las subvenciones indirectas facultando la imposición de un *singular arbitrio*.

Paralelamente, en Castilla, se atribuían también, si bien de modo muy esporádico, subvenciones directas con cargo al fondo procedente de las *multas y penas de cámara*, siguiendo el criterio clásico de la construcción de obras *ex multatitia pecunia. ex aere multaticio. ex multa damnatorum*. Como decía más tarde SANTAYANA, «las obras públicas de que necesite el pueblo se han de hacer a costa de los propios y rentas de él, y del *caudal de penas* que estuvieron destinados para ellas».

Sin embargo, el sistema normal para fomentar y subvencionar obras de interés general era la concesión de franquicias o exenciones, atribuidas, sobre todo, a entidades religiosas, y la afectación de impuestos o tasas especiales. Fernando III fomentó el tráfico de Sevilla otorgando *franqueza de Derechos* a las mercancías y hasta la honra de caballero a los mercaderes. Alfonso V de Aragón concedió al Ayuntamiento de Barcelona, por Real cédula de 1439, el *derecho de ancorage*, con el fin de subvencionar la limpieza y desembarazo de la playa y construcción del muelle.

Las rentas de la Corona se dedicaban, en lo que afecta a la ejecución de las obras públicas, estrictamente en la construcción de castillos y fortalezas, subvencionándose con cargo a las mismas rentas, pero sin el carácter de financiación total, la edificación de monasterios y la construcción de murallas de poblaciones, construidas estas últimas por los Concejos municipales, pero con ayuda, auxilio o subvenciones del Rey. En este sentido, es de citar, por ejemplo, el *albalá* de Alfonso XI, en 1374, concediendo al Ayuntamiento de Bermeo 2.000 maravedises anuales durante cinco años para los trabajos del recinto murado y sus cinco puertas. Fernando III cede 3.000 maravedises anuales, correspondientes a la real Corona, para la conservación de las murallas y guardamar de San Sebastián.

2. *Las subvenciones en el Mercantilismo de los Austrias.*

Las obras públicas se realizan previa autorización, no solamente para la afectación de impuestos, sino también para la propia ejecución, regulándose también por el poder real los sistemas de contratación. Así, en junio de 1500 ordenaron los Reyes Católicos que «las obras públicas que se hubieren de hacer a costa del Concejo o de los Reinos o en otra manera, se hagan a menor coste y a más provecho del Concejo que se pudiese». Recibida la solicitud por el Consejo del Rey, se libraba providencia de diligencias, mandando practicar la oportuna información sobre el terreno, cuyo encargo se daba a un funcionario residente en la localidad o se enviaba al *pesquisidor*, concediéndose, junto a la autorización de la obra, el permiso para cobrar los impuestos especiales por un solo año o durante un cierto número limitado de años. También en el Señorío de Vizcaya, según consta en el artículo 17 del Fuero de Vizcaya, se atribuía el importe total de las penas pecuniarias cobradas por delitos comunes o infracciones de las ordenanzas a la conservación de caminos, habiéndolo autorizado así las Cortes reales de 14 de marzo de 1516. Una Real cédula de 1500 autorizó en el mismo sentido a las Juntas de Guipúzcoa.

De este modo, hacia los comienzos del Estado moderno, la intervención de l'Estado en materia de fomento administrativo para las obras públicas utilizaba, por orden de preferencia, una de estas tres técnicas siguientes:

1.ª Afectación de multas o penas de cámara.

2.ª Afectación de impuestos generales, ya establecidos con anterioridad, o de impuestos especiales que se autorizaba establecer mediante el sistema de *sisa* y *reparto* o teniendo en cuenta tasas de servicio.

3.ª Atribución de subvenciones directas con cargo a las rentas reales.

Junto a las subvenciones, también algunos casos aislados de primas administrativas se encuentran durante todo este período. Así, en la Novísima Recopilación, en el Libro noveno, Título octavo, Ley IV, se mencionan las primas o *acostamentos* a armadores que construyesen naves de 600 o más toneladas, dándoseles también preferencia para el cargo, a barcos de mayor porte, entre los españoles y antes que a los extranjeros, aunque fuesen éstos de superior calidad. Por la misma época, y en Fran-

cia, se sigue también de modo esporádico el sistema de primas o subsidios a la Compañía de mercaderías del Loire en 1402, ampliándose luego en 1498 por la ordenanza de Blois.

En lo que hace al fomento de la agricultura, los sistemas utilizados fueron de esta época, preferentemente las exenciones y los privilegios legales. Así, los Reyes Católicos, y luego Felipe II en 1594, confirmaron y ampliaron las exenciones de embargo otorgadas por Alfonso XI y Juan II, por deudas de contratos, y la inmunidad de los labradores en penas de prisión, salvo por causa de delito, en los meses desde julio a diciembre. De todos modos, en este aspecto, el resultado no fué satisfactorio. LÓPEZ DE DEZA, en su Gobierno político de la agricultura, se queja en 1618 de la ruina de la agricultura. De él se hacen eco todos los escritores políticos de la época.

También se arbitraron otros sistemas de fomento. Así, en las Cortes de Valladolid de 1555 se estableció que los Concejos dieran tierras públicas a los pobres con la condición de sembrar lino, mandando a los particulares que reservasen cada año una parte de sus heredades a este beneficio. Con relación a la ganadería, los sistemas de fomento se centraron en la utilización preferente de privilegios legales, privilegios que compiló PALACIOS RUBIOS y aprobó Fernando el Católico en 1511 y que subsistieron con oscilaciones y alternativas hasta el informe en el expediente de la Ley agraria, de JOVELLANOS.

Durante el período de la Casa de Austria, junto a los citados sistemas de ejecución de obras públicas y, en general, de obras de interés general, se emplea otra técnica. En principio, la ejecución de estas obras incumbía a los Municipios y a los Concejos. Sin embargo, si éstos se veían imposibilitados financieramente de llevar adelante la obra, podían solicitar del Emperador la tomase a su cargo. Un ejemplo de esta solución es la solicitud del Municipio de Zaragoza al Emperador para que tome a su cargo la construcción del Canal Imperial de Aragón en 1528. El año siguiente se estableció un convenio regulando los derechos mutuos del Emperador y del Municipio. En este convenio es el Emperador el concesionario de la obra, ya que todavía no aparece como función del Estado la ejecución de las obras públicas. En 1579 se utiliza el mismo sistema para solicitar de Felipe II una subvención del real Tesoro para el mismo Canal, facilitándose al Concejo de la ciudad 52.000 ducados y celebrándose un convenio especial según el cual los usuarios debían pagar

a la Corona, en compensación de la subvención otorgada, los diezmos y *novales*, teniendo en cuenta el acrecentamiento del tributo en la zona beneficiada por el riego. En todos estos casos el Rey actuaba como particular, sin interposición de imperio administrativo, como un prestamista o banquero —la frase, aplicada justamente a España, es de MONTESQUIEU.

Sin embargo, es en esta época cuando aparecen ya más generalizadas las subvenciones directas, sobre todo en materia de canalización de riegos. El proyecto de canalización presentado por Toledo recibió la subvención de 100.000 ducados en 1585, suma que se incrementa posteriormente por Real cédula dada en El Escorial en agosto de 1593.

De otro lado, las Cortes insistían repetidamente en la abolición del sistema de repartos como modo de ayudar a las construcciones de obras públicas. En las Cortes de Madrid de 1588 a 1596, se encuentran ya la serie de quejas y denuncias sobre los perjuicios y daños que ocasionaba el sistema de repartimientos y sobre la preferente utilización de las subvenciones. De todos modos, el procedimiento de afectación de impuestos continuó siendo utilizado, si bien con una salvedad: la de que solamente podría utilizarse la cantidad obtenida por repartimiento para la ejecución de obras concretas. En este sentido, la Real provisión dictada en Madrid, de 25 de abril de 1535, estableció *facultades de licencia para repartimiento*, pero hasta una cifra determinada y con la cláusula de que no debía gastarse esta cantidad en otra cosa alguna. De esta forma van prevaleciendo sobre los repartimientos las subvenciones directas, bien junto con los fondos públicos o bien acompañando a impuestos especiales. Ejemplo de este último caso lo da la concordia entre los consules de Burgos y de Bilbao celebrada en 1535 y la Cédula real de 9 de diciembre de 1541.

La ejecución de estas obras se hallaba encomendada a las corporaciones locales, bajo la vigilancia e inspección del Consejo de Castilla, de Aragón o de Italia, tanto en el examen e información de cada proyecto como en la autorización de los arbitrios destinados a construirlas. La subvención adquiere ya carácter general para la construcción de fortificaciones, sitios reales y una gran variedad de edificios religiosos. Por contrapartida, y en consecuencia del criterio que estima que las obras públicas no era función del Estado, la administración de las obras se atribuía a las Corporaciones o a los Ayuntamientos, aunque bajo vigilancia de policía administrativa real.

3. *El incremento de las funciones del Estado y el despotismo ilustrado.*

Es a consecuencia de los escritores políticos del siglo XVI y XVII, y concretamente de los escritos del Padre MERCADO, de SÁNCHEZ DE MONCADA, de CEBALLOS, de MARTÍNEZ DE LA MATA, Damián OLIVARES y, más tarde, del grupo de escritores constituido por FERNÁNDEZ NAVARRETE, ZABALA, ÚSTARIZ, WARD, CAPMANY, SEMPERE y GUARIÑOS, etc., cuando se crea el ambiente favorable para concebir que, aparte de la función de seguridad, había también otros fines exclusivos, reservados al Estado. Al mismo tiempo, en este ambiente del Despotismo ilustrado aparece la idea de atribuir también como fin del Estado la función del fomento en la industria y a las obras de interés general. Los pantanos, las obras de riego, los canales, son construidos ya con cargo a las rentas del Tesoro, bien por el sistema de concesiones o privilegios, con un control directo de la Administración sobre la ejecución de las obras, ya con sistema de subvención administrativa.

Las primeras concesiones con subvención administrativa empiezan a hacer aparición en los tiempos de Carlos II, en las autorizaciones de riego de las riberas del Tajo y del Jarama, obras a las cuales se otorgó, a costa del Tesoro público, una subvención de 100.000 pesos.

Dentro del sistema de concesiones se agrupa también la antigua técnica de impuestos afectados, a la cual se prefiere la técnica de tasas por servicios o *cánones de novalés*, pagándose así, en definitiva, por los usuarios, la ejecución de la obra. En este sentido, la ejecución del Caz de la Azuda, en el pueblo de Colmenar, concluido bajo el tiempo de Felipe IV. Otro ejemplo de subvención directa es la concedida para costear el muelle de la entrada de la ría de Orio, otorgada por Real cédula expedida por Felipe III, en 1612, a través del auxilio de 14.000 ducados de la Real Hacienda, procedentes de la Caja de Méjico. También el puerto de Pasajes recibió, parte de privilegios sobre cargas y descargas, la subvención de 4.000 ducados por Real cédula de 1609.

De todos modos, el poder central, hasta los comienzos del siglo XIX, carece de iniciativa para promover la construcción de obras que no sean de interés militar, limitando su actividad a la fiscalización de las obras ejecutadas por los Ayuntamientos o por las Corporaciones. En definitiva, el sistema de financiación suponía, como consecuencia, la titularidad

de las obras y de su control. No obstante, los arbitristas y escritores políticos de la época se pronunciaban en contra de este criterio. Así, en 1742, Lorenzo de SANTAYANA BUSTILLO, en su *Gobierno político de los pueblos de España*, criticaba cómo, «para hacer alguna obra pública a costa de propios del pueblo, no es preciso licencia del Rey o del Concejo». Añadía que «en aquellas principalmente necesarias y que las Leyes mandan se hagan, como casa de Ayuntamiento y cárceles, está de más esta circunstancia». Era necesario, no obstante, el *Real permiso* si se financiaba por repartimiento superior a los 3.000 maravedíes.

De este modo, el sistema generalizado de las subvenciones directas o indirectas obedeció cabalmente al problema práctico de creación del poder del Estado en monopolio, frente a las ideas particularistas y heterogéneas de los Señores y de las Corporaciones. La misma idea, en el fondo mercantilista, que inspira toda esta lucha obedece en última instancia a un criterio unificador, para el cual se hacía precisa, de otro lado, la promulgación de estatutos y leyes generales. Esta acción unificadora, junto a la propensión de poder fuerte y centralizado, son así las características de todo este siglo. Así van cristalizando y sedimentando los resultados de la lucha anterior entre el interés económico de las ciudades y el homogéneo y superior del Estado como entidad total.

Ya en tiempos de Felipe V se había dado un considerable impulso a las ramas llamadas de fomento, apareciendo así el término con carácter general hacia los filos del siglo XVIII. En 4 de julio de 1718 se dictó por Felipe V la Instrucción de Intendentes, ampliada en la nueva ordenanza de Intendentes corregidores por Fernando VI en octubre de 1749. Es también en los primeros años del siglo XVIII, y concretamente en 1705, cuando se crea la *Real Junta de Comercio*. En 1755 autorizó el Consejo el *fomento real* para las obras de comunicación entre Madrid y Francia, contribuyendo a costearlas la Diputación, a la cual se obligó a entregar una subvención obligatoria y las rentas de su Tesoro, así como a los pueblos de tránsito. En los veinte años comprendidos entre 1731 y 1751 se libraron por el Tesoro 3.906.085 reales en concepto de subvención para las obras del puerto de Cartagena, y hasta 1758 se invirtieron otros 5 millones en los diques de carenas. Por Real Decreto de 10 de julio de 1761 se consignó la subvención de 250.000 reales para los caminos de Andalucía, Cataluña, Galicia y Valencia, disponiéndose al mismo tiempo que «cuando se emprendieran otros trabajos de esta índole se diera cuenta

al Rey del progreso de los mismos y de los que se distinguiesen en ellos, a fin de premiarles, así como de los que contribuyesen a causar embarazo y demás que ocurriese digno de su noticia para adoptar prontamente las resoluciones pertinentes».

También en tiempos de Carlos II se dictaron varias providencias para la protección a las fábricas e industrias españolas, con *ayudas de viaje y costas*, con subvenciones directas (1679) por una vez o continuadas durante seis, diez y hasta veinte años, imposiciones de consumo, dispensas de oficios y cargas concejiles, repartimientos, quintas y otros servicios, con *franquicias de introducción* y de alcabalas y otros impuestos, anticipos de telares, tomos, máquinas y utensilios necesarios a la fabricación, privilegios de fabricación exclusiva y exención de la jurisdicción ordinaria. Todas estas medidas son las propugnadas al mismo tiempo por los escritores políticos del *providencialismo estatal* del siglo XVIII el menos español de toda nuestra Historia, en frase de ORTEGA. Vale como ejemplo P. RODRÍGUEZ DE CAMPOMANES, en su *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, editado en Madrid en 1775.

El sistema de las empresas administrativas es también seguido, en los comienzos del siglo XVIII, por Felipe V, estableciendo *fábricas reales* de paños, sedas, cristales y tapicería; técnica ésta introducida y apoyada por ALBERONI y RIPERDÁ, al estilo francés de COLBERT. MACANAZ, en su *Auxilios para Bien Gobernar una Monarquía católica*, propugnaba la fundación real de las fábricas hasta que alcanzaban toda perfección y «dejarlas luego a los vassallos, salvo el derecho de mantenerlas siempre con lustre y pedir cuentas cada año». En noviembre de 1726 se siguió también otra técnica de fomento: la *imposición de consumo nacional* para la tutela de las industrias lanera y sedera. En 1771 se crea la llamada *Comisión de fábricas*, que extendió un criterio prohibicionista respecto de la importación de hilados y tejidos de algodón. En 1740, Bernardo de ULLOA publicó su *Restablecimiento de las fábricas y comercio español*, propugnando la concesión de privilegios, franquezas y aun pensiones del Erario público, la *exempción de todo gravamen específico sobre este importante brazo de la República*. En 1752, reinando Fernando VI, el Marqués de la ENSENADA otorgó, en efecto, una serie de franquicias a las fábricas, dispensando los derechos de alcabala y cientos en las primeras ventas, declarando libre la entrada de los simples o ingredientes necesarios a la fabricación de los tejidos, y ofreciendo *buen pasaje* a las má-

quinas, herramientas y utensilios indispensables al desarrollo y progreso de las artes y oficios (4).

El proceso de centralización de los impuestos y tasas de servicios, el principio de *non alienanda potestate ad imperio*, y con él la aparición de bases públicas al impuesto, contra la confusión de derechos público y privado, comienzan también por esta misma época, implicando por ello la paulatina desaparición de una de las fuentes de subvenciones indirectas utilizadas preferentemente en los siglos anteriores. En 8 de octubre de 1778 se dispuso que pasaran, a cambio de las tasas de caminos y posadas, todos los anteriores arbitrios destinados a la conservación de caminos, que eran entonces, en producto del sobreprecio sobre la sal, el sobrante del 1 por 100 de la plata procedente de Indias y los sobrantes de la renta del Correo. De todos modos, por la inexistencia de presupuestos generales y de Cajas centrales únicas, se continuó el sistema de impuestos afectados, pero para las obras ejecutadas directamente por la Administración. Se generaliza, por el contrario, como modo de compensación por esta paulatina supresión de los repartimientos, la técnica de la exención tributaria. Así, por Reales Ordenes de 4 y 6 de junio de 1785, se declaró la exención en el ramo de obras públicas y derechos de alcabalas y de los arbitrios impuestos a los materiales, facultando a los obreros para abrir canteras, cortar leña y aprovechar los pastos en los terrenos públicos y baldíos en las mismas condiciones que los vecinos de los pueblos.

La Instrucción de Corregidores dictada por Fernando VI reconoció ya la importancia administrativa de las aguas, al ordenar que se levantasen planos hidrológicos y se estudiasen los medios de hacer navegables los ríos y extender los riegos. Los escritores políticos de los siglos XVI y XVII habían ya propugnado una política resuelta en materia de aguas. ORTIZ, en su *Memorial al Rey para que no salgan dineros de España*; PÉREZ DE HERRERA, en su *Remedios para el bien de la salud del cuerpo de la República*, y DEZA, habían propuesto el aumento de los regadíos a costa de los derechos y por imperio del Estado. SOMOZA y QUIROGA, en sus Me-

(4) Vid. Juan de la RÍPIA: *Práctica de la Administración y cobranza de las rentas reales y visita de los Ministros que se ocupan en ellas*. Madrid, Ibarra, impresor. 1769; Bernardo de ULLOA: *Restablecimiento de las fábricas y comercio español*. Madrid. A. Marín, impresor. 1740. Vid. sobre las ideas políticas del momento. SÁNCHEZ AGESTA: *El pensamiento político del Despotismo Ilustrado*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1953. Jean SARRAILH: *L'Espagne éclairée de la seconde moitié du XVIII^e siècle*. Paris, Imprimerie Nationale. 1954.

moriales, querían se obligase a los labradores a establecer estos nuevos regadíos donde fuera posible a juicio del Poder público. Este sistema, ejecución administrativa a costa del dueño, no era, de otro lado, inusitado. Ya Felipe V, en materia de montes, había ordenado las repoblaciones a cargo de los propietarios. Por otra parte, ARGUMOSA, en su *Erudición política*, y WARD, en su *Proyecto económico*, habían mostrado la existencia de administraciones cuidadosas y decididas en materia de riegos en otros países.

Sin embargo, es en el reinado de Carlos III, siendo Ministro FLORIDABLANCA, cuando se inició ya plenamente la unificación y centralización de las regalías reales en materia de aguas, del mismo modo que en materia de obras públicas. El Canal de Castilla recibe ya en el periodo de Carlos III, en lugar de subvención, consignación anual de Tesorería de más de 3 millones de reales. Sin embargo, tales consignaciones eran, en definitiva, una efectiva subvención, ya que los trabajos se realizaban por una Compañía particular a su propio riesgo. En este canal, desde 1753 a 1754, se invierte una subvención total de 22,34 millones de reales, y de 1774 a 1779, la cifra total de subvención es de 47,46 millones de reales.

La idea de concesión administrativa, al modo como se entiende en la actualidad, comienza también plenamente en este período, otorgándose *reales permisos* para construir los particulares a sus expensas—a su *riesgo y fortuna*—las obras públicas. Caso de que el particular no pudiese cumplir sus compromisos, se incautaba el Estado de las obras. Las subvenciones provenían, bien de las rentas reales ordinarias, bien, en el caso de obras de gran importancia, de empréstitos autorizados por los Consejos (así, los tres empréstitos autorizados por el Consejo de Castilla en 1778 y 1779, por importe de 52,45 millones de reales), bien por *emisiones de vales* para las obras (así, las emisiones de 11.000 vales para el Canal Imperial y el Real de Tauste, autorizadas en 1785 y 1788, por importe de 9 millones de reales).

Las exenciones tributarias se superponían a la técnica de la subvención, otorgándose en muchos casos, como en el Canal de Tauste, a condición de que se destinara el pago de las contribuciones cuya exención se declaraba a la construcción de la obra pública ejecuta.

La R. O. dictada en 7 de febrero de 1781 se dicta ya como de carácter general para la construcción de obras de puertos, siguiéndose el antiguo sistema de financiarlas con caudales de propios y arbitrios de los pueblos.

Las tasas administrativas por prestación del servicio debían invertirse, necesariamente, en la propia obra. De igual modo, los portazgos ya establecidos o que se impusieran debían destinarse al mismo puente o camino en que se cobraba el peaje.

La Real Cédula de 8 de junio de 1794 dictó la Ordenanza general de correos postas, caminos y posadas, estableciendo para estos servicios el principio de la prestación personal, al mismo tiempo que la afectación de las tasas. Las sumas invertidas, por otra parte, en los veinte años comprendidos entre 1814 y 1834 en la construcción y conservación de carreteras ascendieron a 154 millones de reales.

En lo que afecta a los canales de navegación y de aguas, las subvenciones se otorgaban con carácter contractual dentro de convenios aprobados por Reales Cédulas. Así, en 1731 se estableció el contrato para la construcción del Canal de Castilla, auxiliándose a la Compañía concesionaria con «los productos de la explotación del Canal, incluso los de arbolados; el derecho de 4 maravedíes en cántara de vino consumido en la provincia de Palencia durante veinticinco años; la subvención anual de 300.000 reales en igual período, y un segundo diezmo sobre los terrenos. El Canal Imperial había recibido ya desde 1794 a 1799 el subsidio de 16.094.722 reales, y desde 1800 a 1806, la subvención de 16.350.598 reales. Por su lado, el Canal de Tauste había percibido, desde 1794 a 1799, la cifra de 1.734.396 reales, y desde 1800 a 1806, la subvención de 1.192.293 reales. Con relación a las obras de riego, en 1819 se estimularon estas obras mediante la exención a los propietarios del aumento del diezmo y primicias por doce años.

Es también en la época de Carlos III cuando se estableció una política sistemática de fomento agrícola, moderándose los anteriores privilegios de la Mesta, levantándose nuevas poblaciones en Sierra Morena y promoviéndose el establecimiento de colonias agrícolas en Salamanca, Extremadura y Mallorca. Tales medidas eran de todo punto necesarias: desde 1787 a 1797, la clase rural había perdido 194.596 individuos llamados a otras actividades. El absentismo era, junto a la escasez de terreno laborable, una de las causas que, a juicio de CABARRÚS, provocaban la decadencia de la agricultura en España. Felipe IV, en 1623, había ya planteado las primeras medidas contra tal absentismo, pero el sistema —de recargos impositivos— no había dado fruto alguno. A instancias de CAMPOMANES, en 1766, se promovió también el expediente consultivo de

una Ley agraria, siguiéndose los criterios económicos de CENTANI. La tesis de la intervención de fomento sostenida por SISTERNES y FELIÚ fué contradicha por los economistas y escritores liberales JOVELLANOS, OLAVI-DE y PEREIRA, de tal modo, que la pretendida Ley agraria no fué jamás promulgada.

4. *La legislación sistemática de fomento del siglo XIX.*

En 30 de noviembre de 1833, el Ministro Javier BURGOS dictó la Instrucción para el Gobierno y su Delegación de Fomento, encargando a los delegados del Gobierno «el estudio detenido del territorio de su mando, de sus productos agrícolas, de las fábricas y talleres, sin perdonar esfuerzo ni desvelo para impulsar la riqueza pública».

El principio de centralización financiera del Estado se reafirma en este período, correspondiente a los primeros años de la regencia de María Cristina de Borbón. La centralización comienza por los impuestos, facilitada por la incorporación de los Señoríos, operada por los Decretos de 6 de agosto de 1811 y 19 de julio de 1813, dictándose la Real Orden de 19 de febrero de 1834 con objeto de «evitar que los arbitrios y rentas se administrasen por separado, sin aparecer en los ingresos de la Real Hacienda». De este modo se comenzó la regulación directa por el Tesoro de todos los arbitrios y tasas, consiguiéndose así una idea moderna de los Presupuestos del Estado y pasando, por tanto, una serie grande de subvenciones a ser efectivas consignaciones. La Ley de Presupuestos dictada en 26 de mayo de 1835 centralizó ya de un modo formal la dirección y conservación de una serie de obras públicas, las cuales se declaraba debían correr a cargo del Estado. El 14 de septiembre de 1842 se dictaron las primeras ordenanzas de policía y conservación de carreteras.

Es justamente en este período, como consecuencia de la consolidación de las ideas que en el siglo anterior se habían sostenido tanto por los escritores como por los políticos al estilo de ARANDA, FLORIDABLANCA, CAMPOMANES, cuando surge ya, como una de las ideas primordiales del Estado, la finalidad de fomento. CAMPOMANES había ya sostenido la obligación del Estado de utilizar los *sobrantes de los caudales públicos* en la ayuda eficaz a los pueblos. El fomento venía a ser así el resultado de todo un amplio criterio liberal que repugnaba de la coacción de la po-

licia administrativa, postulando la acción por incentivo, la consecución de los fines públicos, no *interdicto*, sino *consilio*. Como se dice en el preámbulo de la Ley de Aguas, «la intervención del Estado debe limitarse, en lo que sólo afecta a intereses individuales, a remover obstáculos, difundir la ilustración y estimular con medios indirectos». En 1843, Alejandro OLIVÁN, al tratar *De la Administración pública con relación a España*, indicaba que «la buena administración no solamente descubre su acción propia para remover obstáculos, sino que ejerce sobre las acciones de otros una influencia saludable que los favorece y fecunda, procurando se logren ventajosos resultados y se llegue a favorecerlos, estimularlos y crearlos. Esto es propiamente Fomento». Añadía que «en la industria fabril es donde mayor cabida encuentran las gestiones de fomento y buena dirección». En 1834, don Pedro Juan MORELL, abogado del Colegio de Palma de Mallorca y posteriormente diputado a Cortes, imprimió la primera parte de sus *Investigaciones filosófico-políticas sobre la naturaleza del Fomento y su influencia en la prosperidad pública*. Es cabalmente en este periodo cuando comienza de un modo consciente y sistemático la actividad estatal de fomento.

Dentro de este nuevo ambiente—centralización y monopolio de la Tesorería Real—se introduce formalmente ya la función de Fomento que atañe a la Administración, y comienza simultáneamente la verdadera legislación administrativa y fiscal.

El arancel de 1841 significó un criterio prohibicionista para fomentar la industria nacional, pese al ambiente librecambista defendido por FLÓREZ ESTRADA.

En 1849 se promulga la Ley para la construcción y mejora de caminos vecinales, que facultaba a las Diputaciones para subvencionar a los Ayuntamientos en la ejecución de esta clase de obras. En la instrucción de don Pedro PIDAL para promover y ejecutar las obras públicas, de octubre de 1845, se ordenaba también las subvenciones forzadas de Diputaciones provinciales para las travesías en pueblos de vecindarios con escasos medios. La Ley de 7 de mayo de 1851, de clasificación general de carreteras, preceptuaba también que las carreteras transversales serían de cuenta de las Diputaciones con el auxilio del Gobierno, sin que este auxilio o subvención pudiera bajar del tercio del coste ni exceder de la mitad. Los caminos provinciales deberían ejecutarse por las Diputaciones, pero pudiendo éstas obtener también subvenciones que no excediesen del tercio

del coste. El Real Decreto de 27 de febrero de 1852 establece el procedimiento de subasta en los servicios públicos.

Las subvenciones con destino a carreteras podrían financiarse mediante empréstitos, emitiendo *acciones de carreteras*. De 1850 al 1855 se realizaron seis emisiones con esta finalidad, que produjeron 228.898.000 reales. Una Ley de 1886 autorizó al Gobierno para lanzar un empréstito de hasta mil millones de reales en los mismos títulos, no realizándose. Sin embargo, la emisión por haberse presentado pocos licitadores. Esta misma Ley de 1886 facultó a las Diputaciones provinciales para allegar los medios necesarios para construir sus propias carreteras y subvencionar los vecinales por medio de operaciones de crédito, pignorando al efecto todos los recursos disponibles y prometiendo subvenciones proporcionales y primas a los Ayuntamientos, particulares o corporaciones que abrieran primero sus vías de comunicación. Los gastos verificados para todas estas atenciones siguieron la marcha siguiente :

De 1841 a 1845	30.000.000 reales.
De 1845 a 1850	177.156.440 »
De 1850 a 1855	276.894.294 »
De 1855 a 1856	155.650.704 »

La Ley de carreteras de 1851 fué prontamente derogada al compás de los vaivenes políticos de la época y sustituida por la de 22 de julio de 1857, que varió la clasificación y estableció paralelamente a la Ley anterior un sistema de financiación mixto, con subvenciones del Estado y de las Diputaciones, prometiéndose a las Diputaciones y Ayuntamientos que quisieran invertir por separado otras sumas o las prestaciones personales el abono por el Gobierno de la mitad de las cantidades que invirtieran sobre las consignaciones obligatorias. A partir de la promulgación de esta nueva Ley, de 1857 hasta 1863, la cantidad de rentas públicas invertidas en la construcción, reparación y conservación de carreteras fué de 99.359.835 reales. De este modo, el sistema de subvenciones y de financiación mixta para la construcción de carreteras fué anterior en España a la Ley francesa de 11 de julio de 1868, que estableció la misma técnica con idéntica clasificación.

De otro lado junto con esta legislación general, los planes de caminos provinciales formulados por las Diputaciones continuaron siguiendo

el mismo sistema de arbitrios afectados. De este modo, la R. O. de 28 de noviembre de 1847 y el R. D. de 29 de septiembre de 1848 establecieron distintos arbitrios afectados al plan de caminos provinciales de Barcelona. El R. D. de BRAVO MURILLO de 22 de junio de 1849 otorgó también distintas exenciones al mismo plan. Estas exenciones continuaron durante todo este período con la misma técnica de afectación para la construcción de obras públicas.

Entre 1859 y 1866 se sigue también el sistema de afectación de los derechos arancelarios con recargos especiales, produciéndose durante este período el ingreso de 33,93 millones de reales, que se aplicaron a la construcción y reparación de carreteras.

a) *Ferrocarriles* (5).

En el período de Isabel II comienza la efectiva legislación general en materia de ferrocarriles y la aplicación de técnicas de fomento a la misma, si bien en 1830 se habían otorgado ya aisladamente concesiones de ferrocarriles. Solamente después del informe que presentó el Marqués de MIRAFLORES, presidente de una Comisión designada en noviembre de 1846, se propuso ya la garantía a las Empresas de un interés mínimo del 4 por 100 y la concesión del 1 por 100 de amortización. Fué en mérito de este informe por lo que BRAVO MURILLO, Ministro entonces de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, sometió a las Cortes, en febrero de 1848, la primera disposición legislativa general sobre aplicación del fomento administrativo a la materia de ferrocarriles, ante el fracaso de la iniciativa privada, sin ayuda estatal. En 1849 se concedió la primera subvención al ferrocarril de la Compañía de Langreo a través de la garantía del 6 por 100 de interés para los capitales que se invirtieran en la construcción de la línea.

En 1850, SELJAS LOZANO presentó otro proyecto de ley partiendo del mismo criterio de medios de fomento, que originó una amplia información, aprobándose el mismo año una Ley provisional en virtud de la cual se ofrecía a las Empresas la garantía del 6 por 100 de interés, más

(5) Vid. Ministerio de Fomento: *Elementos para el estudio del problema ferroviario en España*, recopilados bajo la dirección del Excmo. Sr. D. Francisco de A. CAMBÓ y BATLLE, Madrid, 1918. 5 tomos.

el 1 por 100 de amortización. Esta Ley de 20 de febrero de 1850 suponía ya, como contrapartida a la subvención, la aprobación administrativa de tarifas a precios políticos para los usuarios. Miguel de REINOSO, Ministro del Gabinete de Bravo Murillo, publicó en este sentido, en 1857, todo un libro en defensa de la política administrativa del Gabinete de Bravo Murillo en el ramo de Fomento. En este libro se indica cómo «en el Gabinete Bravo Murillo dominaba la opinión de considerar como beneficio preferente para el Estado el de la economía de los transportes. De tal modo era así, que llegaba al punto de proponerse que las tarifas se calcularan tan bajo como fuera posible y bastasen para producir lo necesario a la reparación y conservación de los caminos; y para conseguirlo se calcularon de tal modo las tarifas, que el movimiento de las personas produjese la mayor parte del rendimiento y que la parte de los productos nacionales para el extranjero y en el interior fuera, a ser posible, levisimamente costosa, punto menos que gratuita». En esta misma línea de pensamiento indica cómo con la política de fomento a los ferrocarriles «no se trata de una especulación particular y cómo el Estado debe prescindir de los réditos del capital para atender a la mayor modicidad posible de las tarifas». Justamente sobre este argumento se basa toda la construcción doctrinal según la cual las obras públicas incumben al Estado, argumentándose la preferencia que merecen las construcciones por el Estado a verificar por Empresas explotadoras, «porque la existencia de éstas hace inexcusable la elaboración de las tarifas para asegurar los réditos de un capital».

En 1851 se presentó por el mismo Gabinete un proyecto de Ley general admitiendo el principio de subvención voluntaria de las Diputaciones provinciales financiada por un recargo sobre el cupo de contribuciones. Este proyecto de diciembre de 1851 no llegó a aprobarse, restableciéndose, por el contrario, por Real Orden de 8 de agosto de 1852, el anterior sistema de subvenciones con cargo a la renta del Tesoro, que ya habían establecido las dos Leyes anteriores de 1845, llamadas de los quince y de los doscientos millones.

En 3 de junio de 1855 se promulgó otra nueva Ley de Ferrocarriles estableciendo en el artículo 8.º del capítulo 2.º que podrían auxiliarse con fondos públicos los ferrocarriles de interés general «entregando a las Empresas, en periodos determinados, una parte del capital invertido y asegurándoles un mínimo de interés ó un interés fijo según que conven-

gan y se determine en la Ley de cada concesión». Desde la misma promulgación de esta Ley de 1855, se dió preferencia a los auxilios y subvenciones directas. La línea de Madrid a Zaragoza, concedida en 1856, obtuvo la subvención de 24.000 escudos por kilómetro. La línea de Sevilla a Jerez obtuvo 10.766 escudos por kilómetro, asignándose a la de Madrid a Valladolid por Avila 33 escudos en la primera sección y 44.000 por kilómetro en la segunda. De este modo, la Ley de 1855 supuso el abandono del anterior sistema de garantías de interés, entrándose de lleno en la técnica de las subvenciones directas por kilómetro. Paralelamente se estableció en el artículo 10 de la Ley de 1855 el principio de las subastas públicas para las líneas subvencionadas, y en el artículo 20 «el abono, durante el período de construcción y diez años después, de los derechos marcados en el arancel de aduanas y los de fueros, portazgos y barcajes que debieran satisfacer las primeras materias, efectos elaborados, instrumentos útiles, máquinas, carruajes, maderas, cok y todo lo que constituye el material fijo y móvil que debiera importarse del extranjero y se aplicase exclusivamente a la construcción y explotación del ferrocarril concedido».

En el artículo 18 de la Ley de Presupuestos de 25 de junio de 1864 se obligó al Gobierno a presentar a las Cortes, en la legislatura inmediata, un proyecto de Ley para conmutar esta franquicia de derechos de material de ferrocarriles por una cantidad fija en concepto de subvención adicional. Sin embargo, esta Ley no llegó a ser presentada. El montante de subvenciones directas cifróse desde 1847 hasta 1851 en 349.424.807,80 pesetas, quedando todavía por pagar en este último año el Estado, en concepto de deuda por subvenciones, la cantidad de 103.639.942,73 pesetas.

6. Aguas.

También en el período de Isabel II se hizo amplio uso de las técnicas de fomento mediante subvenciones directas e indirectas en materia de aguas. La Ley de 24 de junio de 1849 eximió en este sentido de contribución a los nuevos riegos y artefactos. La Ley de 11 de julio de 1865 destinó 100 millones de reales a fomentar los riegos, dedicando dos terceras partes al anticipo de recursos a los propietarios que ejecutasen obras de esta clase, y el resto a subvenciones para las Empresas constructoras de

presas, pantanos, canales de riego y desecamiento de lagunas. El Canal de Castilla había reanudado los trabajos en 1831 a través también de una Empresa subvencionada, que interrumpió sus labores durante la guerra civil y la emprendió de nuevo en 1842, para quedar terminados diez años después. Por Ley de 26 de noviembre de 1851 se otorgó la concesión para comunicar a Zaragoza con el mar, siguiendo el curso del Ebro hasta Amposta, y ejecutando el Canal de San Carlos de la Rápita. En esta concesión se otorgó el privilegio exclusivo de navegación con vapores por noventa y nueve años, el derecho de peaje en las esclusas, el producto de los riegos y el de los saltos de agua y una garantía de interés del 6 por 100 sobre el capital invertido en las obras, aumentado en un 25 por 100. Desde 1850 a 1863 el Estado subvencionó, con un importe de 156,70 millones de reales, la ejecución y construcción del Canal.

Por el mismo período, y a tenor del Real Decreto de 17 de diciembre de 1851, el ramo de puertos pasó a depender del Ministerio de Fomento, siguiéndose el criterio de impuestos afectados de fondeaderos, carga y descarga, facultándose también al Gobierno para crear arbitrios especiales con destino a los nuevos trabajos. Sin embargo, teniendo en cuenta la clasificación de los puertos, se siguió un triple sistema junto al de los impuestos afectados: la ejecución total con cargo a los fondos locales, la financiación mixta del 80 por 100 local y el 20 por 100 con cargo al Estado y, por último, la financiación por partes iguales entre ambas procedencias de financiación. El 30 de enero de 1852 se dictó el Reglamento de esta Ley. Con el fin de encauzar las iniciativas de los pueblos se dictó una Ley mediante la cual el Gobierno ejecutaba todos los puertos reclamados por las localidades, siempre que éstas reintegrasen el 50 por 100 del coste en diez anualidades. El resultado fué que a los cinco años de promulgada había ya 20 puertos en construcción con un presupuesto de 50 millones de pesetas, y otros 21 en proyecto con un coste aproximado de 60 millones de pesetas.

7. *La prohibición de las subvenciones en la Revolución de 1869.*

En el período revolucionario siguiente se acentuó, como consecuencia del sentido descentralizador de las leyes orgánicas de 1869, el carácter totalmente libre de la construcción de las obras públicas. En el preámbulo, redactado por don José ECHEGARAY, a la Ley del 14 de di-

ciembre de 1868 se indicaba cómo toda concesión era innecesaria cuando no se pudiese por el ejecutor de la obra pública auxilio alguno, ni se invocase del derecho de expropiación, sea cual fuere la importancia de la obra. En este mismo preámbulo se indicaba que «el sistema de subvenciones, que tan graves daños ha causado, es germen inagotable de inmoralidad, y, bajo el punto de vista económico, por todo extremo inadmisibles». Al prohibir, en los artículos 9.º, 11 y 18 de la Ley de 14 de noviembre de 1868, el sistema de subvenciones, se justificaba la medida indicándose cómo «de esta manera se evitaban para el porvenir consorcios funestos entre el Estado y las Empresas, problemas difícilísimos, reclamaciones de indemnizaciones y tantos y tantos conflictos como han surgido en tiempos pasados, y aun hoy, hacen sentir su desoladora influencia». Como consecuencia de este proyecto, se autorizaron una serie de transferencias de funciones estatales a las Diputaciones, constituyéndose también una serie de Juntas de Obras de Puertos por Decreto de 11 de septiembre de 1868. Este mismo criterio siguieron los Aranceles de FIGUEROLA, suprimiendo toda idea proteccionista a través de las barreras aduaneras. Todas estas medidas de supresión de subvenciones y de traspaso de servicios y obras fueron fatales para la marcha de las obras públicas y, en general, para el fomento económico e industrial del país, sin que, de otro lado, se aliviase la situación de Hacienda por la supresión de las subvenciones. hasta el punto que, por Orden de 17 de diciembre de 1870, hubo que abonar a prorrateo las certificaciones de los contratistas por obras realizadas.

El carácter totalmente arbitrario de la supresión de la técnica de subvenciones verificado por la Ley de 14 de noviembre de 1868, presentada por el Ministro de Fomento, se evidencia viendo cómo seis días después el Ministro de Hacienda del mismo Gabinete nombraba una Comisión especial para que «informase al Gobierno sobre la forma conveniente de otorgar a las Empresas de ferrocarriles los auxilios directos que señaló la Ley de 11 de julio de 1867 y de procurarles los indirectos que puedan hacerlas prosperar». Al efecto, por otro Decreto de 7 del mismo mes de noviembre, se había dispuesto la constitución de un fondo especial destinado a esta finalidad, en bonos del Tesoro al tipo de 80 por 100, emitidos por Decreto de 28 de octubre anterior. De resultas de este informe de la Comisión designada por el Ministro de Hacienda, por O. de 22 de enero de 1869 se consideraron con derecho a auxilios una serie de líneas de

ferrocarriles. De este modo, en el mismo mes en que se dispuso la supresión del sistema de subvenciones se estuvo prácticamente yendo en contra del principio. No solamente fué exigencia de las Empresas subvencionadas, sino también por resultas de la reunión de las Cortes constituyentes, con la teoría entonces inventada de las provincias *desheredadas*, por lo que el sistema de subvenciones volvió otra vez a su pleno auge, pese a la prohibición legal. Por Decreto de 5 de mayo se dispuso la adjudicación a la Empresas de ferrocarriles de los remanentes de los auxilios creados por la Ley de 1867.

En 18 de octubre del año 1869 se promulgó en idéntico sentido otra nueva Ley concediendo auxilios a las Compañías de las líneas férreas de Galicia y Asturias, anticipando pagos de los plazos señalados en las subvenciones prometidas y subvencionando con cantidades proporcionales al número de kilómetros. En junio de 1870 se autorizó la Ley sobre el plan de ferrocarriles que autorizaba al Ministro de Fomento para fijar la subvención directamente y sin subasta. Las subvenciones otorgadas desde 1860 a 1880 fueron del importe siguiente :

De 1860 a 1863	100.314.262 pesetas.
De 1863 a 1866	111.015.184 »
De 1866 a 1869	4.982.134 »
De 1869 a 1872	144.892.272 »
De 1872 a 1880	48.207.850 »

Se frustró así de modo total la proscripción del sistema de subvenciones consignada en las Leyes revolucionarias de 1868, cumpliéndose, sin embargo, con rigor la segunda parte de estas disposiciones relativas a las franquicias arancelarias a las Compañías de ferrocarriles. Sin embargo, también este sistema entró prontamente en crisis; en el Decreto de 12 de julio de 1869 se consignaba ya en el artículo VI la obligación del Gobierno de presentar a las Cortes un proyecto de Ley para conmutar la franquicia de derechos a las materias aplicables a los ferrocarriles, con una cantidad fija que sería considerable, como subvención adicional. Esta promesa no se cumplió. El preámbulo del Real Decreto de 9 de febrero de 1871, que creó una Comisión para estudiar y plantear las soluciones oportunas, constituyó un tema de lucha contra el sistema de privilegios arancelarios y el régimen de franquicias, dando por resultado el Decreto

de 26 de agosto de 1872 fijando el plazo de la exención para determinadas líneas o secciones de las mismas. El problema lo concluyó, por el momento, la Ley de 26 de diciembre de 1872, que ordenó que cesase a los diez años de explotación la franquicia otorgada a las Compañías, con excepción de una serie de materiales indispensables para la explotación.

6. *La legislación de fomento de la Restauración.*

En las Leyes de la Restauración se estableció una vuelta al sistema anterior, en parte cambiado por una serie de preceptos recogidos de la legislación revolucionaria, que se plasmaron en la Ley de Bases de 29 de diciembre de 1876. Según la base 13, la subvención debería otorgarse mediante subasta pública. A consecuencia de esta Ley de Bases, y casi inmediatamente, se comenzó a promulgar la serie de disposiciones que constituyen el fundamento y nervio de nuestro sistema administrativo moderno: la Ley de Obras Públicas de QUEIPO DE LLANO de 13 de abril de 1877 y su Reglamento de 6 de junio del mismo año; la de Carreteras de 4 de mayo y su Reglamento de 10 de agosto; la de Ferrocarriles y de Policía de los mismos, de 23 de noviembre, y el Reglamento de la Ley de Ferrocarriles de 24 de mayo de 1878; la Ley de expropiación forzosa de 10 de enero de 1879 y su Reglamento de 13 de junio, y la de Aguas con esta misma fecha; la Ley de Puertos de don Fernando LASALA de 7 de mayo de 1880 y la Ley de Ensanche de población del Conde de TORENO de 22 de diciembre de 1876 y su Reglamento de 19 de febrero de 1877.

Como consecuencia de la experiencia obtenida en el período anterior y del estudio de la aplicación del artículo 49 del pliego de condiciones aprobado por R. O. de 16 de julio de 1878, se dictó la Ley de 28 de julio de 1895 prohibiendo tajantemente el sistema del *draw back* en los contratos del Estado. El nuevo pliego general de condiciones de 11 de junio de 1886 de don Emilio MONTERO RÍOS había seguido la misma orientación de franquicia arancelaria afectada.

El importe de las subvenciones en materia de carreteras bajó totalmente en cuanto a cifras comparativas con períodos anteriores, pese al incremento de financiación total, que ascendió en 1896 a una cifra superior a los 35 millones de pesetas, por consecuencia del distinto sistema de financiación con cargo a los Presupuestos.

El sistema general de intervención administrativa en las obras públicas varió *totalmente* respecto de las bases de 1868: durante el período revolucionario, la Administración se dedicaba a ejercer la alta inspección y a pedir también responsabilidades cuando procediese, convirtiéndose en efectiva función propia de la Restauración de 1876, reservándose así el Estado la aprobación de los planes de carreteras y el servicio de vigilancia. Las subvenciones de carreteras eran más bien subvenciones al Tesoro, ya que los subsidios que éste proporcionaba a las Diputaciones se compensaban con impuestos y portazgos. Este sistema de compensación de las subvenciones con los impuestos provinciales atraídos por el Estado se suprimió por la Ley de 31 de diciembre de 1881.

Las Diputaciones provinciales eran, en definitiva, quienes subvencionaban hasta este momento, y de modo definitivo, la construcción de carreteras. En 1877 estableció la Diputación de Barcelona las Bases de auxilio, que consistían en costear las obras de fábricas, la tercera parte de las explotaciones y la terminación del afirmado de las carreteras. Estas bases se modificaron en 1880, estableciéndose las subvenciones respectivas en la mitad y los tres quintos, estimulándose de este modo la construcción de carreteras y caminos vecinales. En Guipúzcoa se aprobaron en 1897 las bases de auxilio a los Ayuntamientos, en la conservación y construcción de caminos vecinales de primero y segundo orden.

La Ley de Ferrocarriles, dictada en 23 de noviembre de 1877, clasificó las líneas en servicios generales y servicios particulares, manteniendo el sistema de subvenciones de la Ley de 1855, salvo la garantía de interés, que quedó suprimida, y estableciendo el principio que la Ley de Obras públicas había introducido de nuevo, de la subasta pública. De tal modo influía el espíritu de la subvención en la función administrativa, que el artículo 74 de esta Ley de Ferrocarriles estableció que las concesiones de obras subvencionadas se otorgasen por la Corporación que facilitare los auxilios, precepto que, sin embargo, no llegó a tener cumplimiento en materia de vías férreas, por reservarse el Estado en otro artículo tal facultad.

El sistema de franquicia de derechos de Aduanas continuó, en materia de ferrocarriles, mucho después del término de los diez años señalado en las concesiones. Justamente, con objeto de sujetarlas al pago de una tarifa fiscal, se dispuso en el artículo 19 de la Ley de Presupuestos de 1876-77 que todas las Compañías que no disfrutasen de subvención ni

anticipo reintegrable satisfarían el 5 por 100, *ad valorem*, por el material introducido para construir las obras y explotarlas durante los diez primeros años. Este límite se elevó al 10 por 100 por la Ley de Presupuestos siguiente. La Ley de 6 de julio de 1888 dispuso que las concesiones de ferrocarriles se otorgasen en lo sucesivo con sujeción a las tarifas arancelarias, indicándose en el preámbulo del arancel de Aduanas promulgado en 31 de diciembre de 1891 la censura de que «la subvención indirecta concedida en la forma de exención de derechos hace recaer sobre una sola e importantísima industria (la siderúrgica) el sacrificio que toda la nación debe hacer para facilitar la construcción de sus obras públicas».

En la legislatura de 1887-88 presentó el Gobierno a las Cortes un proyecto de Ley para la construcción de una red de vías férreas secundarias, obligándose el Estado a garantizar, durante los diez primeros años, la explotación del interés anual del 5 por 100 al capital invertido, siempre que no excediera éste de 80.000 pesetas por kilómetro. A las líneas secundarias no subvencionadas se les relevaba, por el período de diez años, del pago de derechos por la adquisición de inmuebles, de los tributos por los dividendos repartidos, del impuesto sobre viajeros y transportes de mercancías y de la obligación de prestar gratuitamente los servicios de Correos, Telégrafos y conducción de presos y penados. Este proyecto de Ley fué reproducido, con ligeras modificaciones, y votado por el Congreso el 30 de junio de 1890, extendiendo la garantía de interés al período de veinte años y elevando este tipo de interés al 6 por 100. Por contrapartida, se suprimían las exenciones propuestas. El proyecto pasó, después de la aprobación del Congreso, al Senado, pero en el intervalo fueron cerradas las Cortes sin haberse aprobado el dictamen de la Comisión y sin que dieran tampoco resultado alguno las tentativas hechas en las legislaturas siguientes, quizá por temor ante la carga que el proyecto había de significar para el Tesoro.

En materia de riegos, y con objeto de estimular la ampliación de los mismos, se promulgó la Ley GAMAZO, del 27 de julio de 1883, estableciendo reglas para la concesión de auxilio a las Empresas constructoras de canales y pantanos de interés general, a la vista de que el sistema de exenciones temporales de la Ley de 24 de junio de 1849 no había dado resultados satisfactorios, pese al refuerzo de la Ley de 20 de febrero de 1870. Se otorgaba una concesión que no podría exceder del 30 por 100 del coste presupuesto de las obras, concediéndose un premio no supe-

rior a 250 pesetas por litro continuo, utilizado en cada segundo. Se facultó también al Gobierno para sustituir el auxilio del 30 por 100 por una cantidad equivalente entregada en obras de difícil ejecución, sin que en ningún caso pudiera exceder la subvención y el premio del 40 por 100 de los gastos de establecimiento. En 9 de abril de 1885 se dictó el Reglamento para esta Ley. Durante el año siguiente de 1886 las subvenciones satisfechas a las Empresas de canales y pantanos y las cantidades invertidas en obras construídas por la Administración ascendieron a la cifra de 739.978 pesetas. No obstante, los Congresos de Agricultores de Madrid de 1880 y los de Barbastro en 1892 y 1893 habian ya exigido una mayor ayuda estatal, por lo que el problema no quedó resuelto por la Ley de don Germán GAMAZO, cuya experiencia sirvió de base para la Ley GASSER del siglo siguiente.

En materia de transportes se siguió también el sistema de subvenciones del Estado, que oscilaron, en 1896, entre 50.000 y 500.000 pesetas, concediéndose el máximo de subvención para las obras de los puertos de La Coruña, Sevilla, Málaga, Cartagena y Valencia, ascendiendo el volumen total de subvenciones por este concepto, al auxilio a los puertos, a la suma de 6.053.924 pesetas, frente a las inversiones en obras de puertos, que se cifraron en el mismo año en la suma de 8.829.327 pesetas.

7. Las técnicas subvencionales y su evolución desde 1900 a 1931 (6).

a) Ferrocarriles.

En los comienzos del siglo actual, la legislación de ferrocarriles continuó la misma tendencia de la Ley de 1877, que, por otra parte, no fué derogada. La Ley de 14 de marzo de 1904 eximió el pago de derechos en materia de hierro y acero inútil, enajenado en el país, que procediera de importación verificada con franquicia. Siguiendo el criterio contrario, la Ley de Bases para revisión de Aranceles, de 20 de marzo de 1906, prohibió de modo terminante que se concediesen franquicias ni rebajas a los ferrocarriles ni empresas análogas.

En cuanto al régimen estricto de subvenciones, desde la Ley de 17 de mayo de 1878, que habia establecido el pago en metálico de las subven-

(6) Vid. J. Q. CEBALLOS TERESI: *Historia económica, financiera y política de España en el siglo XX*. Talleres tipográficos de «El Financiero». Madrid, 8 tomos hasta 1931. ciones hasta 1890, no se habia verificado modificación alguna en el siste-

ma. La Ley de Presupuestos de 1890 autorizó, en su artículo 17, al Gobierno para convertir, de acuerdo con las Compañías, las subvenciones concedidas a éstas en anualidades fijas que representaban el interés y la amortización del capital con que el Estado contaba para la construcción de las líneas. La Ley de Presupuestos de 1893 autorizó a su vez al Gobierno para abonar las subvenciones concedidas por leyes especiales a los ferrocarriles, tanto a los que estuviesen en construcción como a los no subastados todavía en forma de anualidades fijas que representarían el interés y la amortización del capital, con que el Estado había de contribuir a su construcción, consignando al efecto las cantidades necesarias en los respectivos presupuestos. El interés no podría exceder del 6 por 100, permitiéndose que en las anualidades se garantizasen las obligaciones que emitiesen las Compañías.

Los ferrocarriles complementarios, según la Ley de 25 de diciembre de 1912 y la de 19 de julio de 1914, disfrutaban de una subvención de 60.000 pesetas por kilómetro. Estas subvenciones se hacían efectivas valorando al final de cada trimestre las obras ejecutadas con arreglo a los precios de presupuestos de proyecto aprobado y entregado una cantidad igual al importe de dicha obra, multiplicada por la relación entre 60.000 y el importe medio kilométrico del presupuesto de la línea. Caso de que en la subasta se hubiera rebajado el importe, la subvención se aplicaba al tipo de adjudicación. Asimismo, a estos ferrocarriles complementarios se les otorgó el anticipo reintegrable de 15.000 pesetas por kilómetro, que se abonaba aumentando las certificaciones de las obras para el cobro de la subvención en un 25 por 100.

Todas estas subvenciones o anticipos a los ferrocarriles complementarios se financiaban con obligaciones del Estado amortizables, agrupadas en series por grupos de línea y garantizadas por el producto líquido de la explotación. En el ferrocarril de Noguera-Pallaresa, el Estado garantizaba un interés máximo del 5 por 100, encargándose de algunas obras por gestión directa.

Para la electrificación de la rampa de Pajares, se dictó en julio de 1918 una Ley especial autorizando un concierto con el Estado y la Compañía, según el cual el importe de la obra puede ser anticipado por el Estado en concepto de anticipo reintegrable sin interés, para devolución del plazo de la concesión.

Respecto de los ferrocarriles secundarios, un R. D. de 19 de octubre

de 1901 autorizó al Ministro de Fomento para presentar a las Cortes un proyecto de Ley según el cual se rebajaba el tipo del interés garantizado del 6 al 5 por 100. Después de formularse el dictamen por la Comisión parlamentaria, sobre este proyecto, se presentó una enmienda por los productores vizcaínos en 1902 que censuraba razonadamente el sistema de la garantía del interés. Después de una discusión muy laboriosa, y con una serie de modificaciones, el proyecto de Ley de VILLANUEVA de 1901 se transformó en la Ley de Ferrocarriles secundarios de 30 de julio de 1904, según la cual el Estado garantizaba a los ferrocarriles, durante un plazo de veinte años, un interés mínimo anual del 4 por 100 del capital correspondiente a su construcción, sin incluir los materiales móviles, y fijando un tipo máximo al capital garantizado por el Estado que no debería exceder nunca de 50.000 pesetas por kilómetro. Si el producto líquido de un grupo de línea no alcanzaba al 4 por 100, el Gobierno debería abonar al concesionario la diferencia primera; si este producto líquido excedía del 8 por 100, entonces el Estado debía recibir del concesionario la mitad del exceso hasta quedar reintegrado de las cantidades que hubiera entregado.

Esta Ley de 1904, de ALLENDESALAZAR, tuvo muy poca trascendencia y eficacia. En noviembre de 1905 recibió su reglamentación, que no contribuyó a aumentar la eficacia de la Ley.

En 1907 se dictó la Ley GONZÁLEZ BESADA de ferrocarriles secundarios, modificando la Ley de 1904 en el sentido de aumentar el capital subvencionable hasta 80.000 pesetas por kilómetro, introduciendo la fórmula de dos términos para calcular los gastos de explotación anual por kilómetro y prescindiendo del sistema de grupos y de línea. El principio de garantía se establece para todo el capital y para todo el período de la concesión, envolviendo un primer concepto de nacionalización.

El 26 de marzo de 1908 se dictó la Ley de Ferrocarriles secundarios y estratégicos, siguiéndose también el sistema de garantías de interés inferior al 5 por 100 por medio de fórmulas compuestas de dos términos, una constante y otra proporcional al producto kilométrico bruto. El 23 de febrero de 1912 se dictó la Ley de Ferrocarriles secundarios y estratégicos de GASSET, único resultado del ambicioso plan general de obras públicas, siguiendo también el criterio de la garantía de interés del 5 por 100, sin que se hiciera cargo el Estado del déficit de la explotación, que seguiría siendo de cuenta exclusiva del concesionario. Si la explotación ex-

cedía del 6 por 100, el concesionario quedaba obligado al reintegro al Estado mediante la entrega de la tercera parte del exceso que obtuviese. El R. D. de 12 de agosto de 1912 reglamentó esta Ley.

En julio de 1917 se creó por el VIZCONDE DE EZA el Consorcio Nacional Carbonero, suscribiéndose también por el mismo Ministerio de Fomento el R. D. de 22 de septiembre de 1917 sobre auxilios a los concesionarios de ferrocarriles secundarios y estratégicos subvencionados con garantía de interés. En julio y agosto de 1918, dos Reales Ordenes aprobaron, a instancia del Banco Español de Crédito, Banco de Vizcaya y la Sociedad Anónima Arnús Garí, los Estatutos de una Sociedad de nueva creación titulada «Caja de Emisiones», con garantía de anualidad debida por el Estado, con la finalidad de compra de utillaje a anualidades debidas por el Estado por razón de garantía de interés, y el emitir cédulas por las cantidades que permitieran la capitalización de las anualidades adquiridas.

Hasta 1917 no se dejaron sentir en la industria ferroviaria los trastornos económicos producidos por la guerra mundial. En septiembre de este año, un R. D. autorizó a los concesionarios de ferrocarriles secundarios y estratégicos para obtener la entrega de resguardos nominativos transmisibles por endoso, que darían derecho al cobro de rentas equivalentes al 85 por 100 de la anualidad del interés garantizado. Al final de 1918 el quebranto adquirió tales proporciones, que las Empresas ferroviarias comenzaron a elevar algunas de las tarifas especiales y a solicitar el aumento de sus tarifas máximas. Estimando procedente una elevación módica de tarifas, CAMBÓ, entonces Ministro de Fomento, presentó al Senado un proyecto de Ley sobre aumento del 15 por 100 de las tarifas, sin que llegase a aprobación este proyecto, pese a la aprobación del Senado, por no concurrir a la votación definitiva el número suficiente de diputados. A través del aumento circunstancial, autorizado por R. D. de CORTINA, de 27 de diciembre de 1918, se comenzó una fuerte intervención del Estado en el sistema económico de las Compañías, a las que se obligaba a llevar cuentas especiales de los ingresos por aumento de tarifas. De esta época (1921) es también el proyecto LA CIERVA solicitando concierto para la nacionalización de los ferrocarriles a través de un denominado *Consortio entre el Estado y cada Compañía concesionaria*, y su explotación, en términos que quedase aprobada la preponderancia del Estado en las cuestiones esenciales del tráfico. En 1919, el Ministro de Fomento Abilio CALDERÓN presentó un proyecto de Ley sobre ferrocarriles secundarios estra-

tégicos bajo el criterio de la subvención fija por kilómetro o la garantía de interés al capital inicial. La subvención no podría exceder del 60 por 100 del capital. Los senadores ciervistas presentaron un contraproyecto que basaba toda la ayuda circunstancial, por otra parte, en la concesión de anticipos reintegrables, criterio que prevaleció y dió lugar, con modificaciones, al R. D. ESPADA de 16 de octubre de 1919. Por R. D. de 15 de marzo de 1922 se creó el Consejo Superior Ferroviario.

El Directorio militar supuso un fuerte impulso a la política de control de los ferrocarriles. Ya en 1923 se habían designado 25 Comisiones, formadas cada una por un Ingeniero, un Contable y un Interventor del Estado, para inspeccionar la contabilidad y marcha administrativa de las Compañías ferroviarias, poniéndose también el problema bajo información pública. Ello produjo gran inquietud a las Sociedades, como se apreció en la baja bursátil de sus acciones.

Tras el proyecto de ordenación ferroviaria de don Antonio MAURA, que, una vez presentado en Cortes, no llegó a ser aprobado, el Gobierno de la Dictadura estableció por R. D. L. de 12 de julio de 1924 el llamado Estatuto Ferroviario, que tomaba las directrices y criterios del proyecto MAURA. Se establecía un régimen de consorcio y comunidad entre el Estado y las Compañías en forma de *pool* administrativo autónomo, aunque sometido a la intervención e inspección del Estado, y distribuyéndoseles los gastos e ingresos en proporción a los capitales aportados a la Empresa por el Estado y las Compañías. Este es el régimen que, en definitiva, perduró hasta la Ley de 24 de enero de 1941, de reversión anticipada de los ferrocarriles de vía ancha, tras la suspensión de la Caja Ferroviaria al advenimiento de la República. Este sistema vigente, de nacionalización casi total de ferrocarriles, es, de otro lado, universal. En 1947 se estimaba que en el mundo entero el Estado controlaba cerca del 50 por 100 de la red de transportes ferroviarios. Este porcentaje es variable según los países: en Australia y Nueva Zelanda es el 96 por 100; en Europa, del 90 por 100; en Africa, del 77 por 100; en América del Sur y Central del 67 por 100.

b) *Carreteras.*

En 1901, don Miguel VILLANUEVA había establecido un amplio plan de obras públicas, en el que se preveía la construcción de 50.000 kilómetros de caminos vecinales, con un presupuesto total de 358 millones de pese-

tas, debiendo contribuir el Estado con la cuarta parte, en concepto de subvención. Respecto a canales y pantanos, este plan proyectaba una clasificación de los mismos, según su coste, en base a la cual el Estado contribuiría en aquellos que no supusieran un presupuesto superior al millón de pesetas con una serie de auxilios que llegaban hasta el 50 por 100 del coste total.

En 1906, GASSET formula un nuevo plan de obras públicas más ambicioso, reduciendo el pago de ejecución de veinte a cuatro años y comprendiendo caminos, carreteras y riegos. En marzo de 1911, GASSET reiteró su propósito sobre la reconstrucción económica, presentando a las Cortes el desarrollo de un nuevo plan de obras públicas, sobre caminos, obras hidráulicas, puertos, ferrocarriles, repoblación forestal, etc. En el mes de junio siguiente, el Ministro de Hacienda presentaba a las Cortes un proyecto de Ley arbitrando más de 146 millones de pesetas para este plan. En octubre de 1919 se presentó también otro plan, que tampoco fué aprobado, de don Abilio CALDERÓN. En 1921, el plan de LA CIERVA solicitaba hasta 157 millones de pesetas para subvenciones a caminos vecinales.

En materia de carreteras, la Ley de Caminos vecinales de 29 de noviembre de 1911 estableció un sistema especial de concursos para subvenciones y anticipos con destino a la construcción de estas carreteras, beneficios que se ampliaron posteriormente para las carreteras de tercer orden por D. L. de 30 de junio de 1924. En 1919, el proyecto de Ley de ROMANONES preveía un cambio radical en la financiación de las obras públicas, suprimiendo las consignaciones del Presupuesto, que pasaban a ser una *Cuenta especial de Obras públicas* en el Banco de España. Se pretendía con ello conseguir una mayor agilidad del gasto prescindiendo de una serie de dilaciones burocráticas.

En el período de la Dictadura se constituyó el Patronato Nacional del Circuito de Firms Especiales, que dió un considerable impulso a la construcción de carreteras (R. D. L. de 9 de febrero de 1926), funcionando el régimen de Caja especial nutrida por subvenciones, impuestos afectados y tasas, siendo suprimida por la legislación de la República. Es en este período cuando, bajo la dirección de GUADALHORCE, se da un efectivo impulso a la ejecución de importantes obras públicas, estableciéndose nuevas técnicas de ejecución, como la construcción de autopistas con concesión administrativa y peaje delegado, sistema repistivado en 1952.

c) *Aguas.*

En materia de aguas, la Ley de Aguas, en su artículo 198, había establecido el otorgamiento, por vía de auxilio, del importe de los aumentos de contribución que se hubieran de imponer a los dueños de las tierras después de los diez primeros años en que fueran éstas recibidas.

El Reglamento de 9 de abril de 1885 había seguido el sistema de subvención directa sin mención de la fuente de financiación de la misma, criterio que recogió luego, en el mismo sentido, el R. D. de 25 de marzo de 1895 y que se plasmó más adelante en la Ley CAMBÓ de 21 de julio de 1918 de desecación de lagunas y marismas. Según esta Ley, el Estado podría auxiliar la desecación mediante subvenciones reintegrables del 3 por 100 de interés y hasta un máximo del 50 por 100 del presupuesto de obras, además de la concesión de distintas exenciones tributarias.

En materia de riegos, la Ley de 7 de julio de 1905 autorizó también la concesión de auxilios a los aprovechamientos de aguas públicas con este objeto, recogiendo los criterios anteriormente establecidos por la Ley GAMAZO de 27 de julio de 1893. La subvención supone el otorgamiento por una sola vez y en metálico de cantidades inferiores a 200 pesetas por hectárea o a 250, según que se declarase o no al dueño del terreno del Sindicato agrícola o municipal. El artículo 8.º de esta Ley de 1905 establecía que en los Presupuestos generales del Estado se consignaría el crédito que se juzgara necesario para estos auxilios, y si resultase insuficiente, no habría derecho a reclamación por parte de los interesados, ni se devengarían intereses de demora, teniendo únicamente preferencia cada año los que en el anterior no hubieran cobrado el auxilio. La R. O. de 9 de abril de 1907 estableció el sistema de subasta para estos auxilios, reglamentado luego por el R. D. de 15 de marzo de 1906.

En 7 de julio de 1911 se dictó la llamada Ley GASSET, la cual autorizó un triple sistema de ejecución, bien por el Estado con el auxilio de las localidades interesadas, hasta el 50 por 100 del presupuesto, bien por Asociaciones o Empresas con el auxilio del Estado, bien por cuenta exclusiva del Estado. La Ley de 30 de junio de 1939 y el D. de 27 de julio de 1944 modifican algunos aspectos de esta Ley.

En materia de abastecimientos de poblaciones, la política de fomento en el tiempo de la Dictadura militar acentuó la protección mediante con-

cesión de auxilios directos. Aparte de las facilidades que desde la Ley de Aguas se otorgaban con esta especialidad de preferencia de auxilio técnico. El R. D. de 9 de junio de 1925 estableció que el Estado podría contribuir a las obras destinadas al abastecimiento de aguas destinadas a poblaciones, siempre que lo solicitasen los Ayuntamientos o Juntas vecinales o parroquiales correspondientes, concediéndoles auxilios para su ejecución. La subvención podría ser aplicada en dos formas distintas, según lo solicitasen los interesados y a tenor de las condiciones de coste de las obras; bien construyéndolas el Estado contribuyendo las entidades interesadas con el 50 por 100 de su coste total, con la aportación gratuita de aguas que no son públicas y de todos los terrenos que hubieran de ocuparse; bien construyendo las obras las entidades interesadas y subvencionando entonces el Estado el 50 por 100 del presupuesto. En el primer caso este presupuesto de ejecución no debería exceder de las 160.000 pesetas; en el segundo, de las 80.000 pesetas. El R. D. de 8 de junio de 1928 estableció las normas de tramitación de los expedientes para abastecimiento de aguas potables. En el mismo año, una R. O. de 28 de abril restablecía la posibilidad de subvencionar las obras, incluso aunque las aguas no reuniesen las condiciones de potabilidad exigida por la legislación entonces vigente.

En 1932, por O. de 30 de noviembre, se estableció un nuevo sistema de competencia, delegando en los servicios hidráulicos la aprobación de los presupuestos de obras para abastecimientos, siempre que la subvención o auxilio del Estado no excediese de 50.000 pesetas. Por D. de 23 de agosto de 1934, que luego fué desarrollado por la O. de 15 de octubre del mismo año, se obligó al Estado a ejecutar la totalidad de las obras de abastecimiento en las poblaciones menores de 2.000 habitantes, bajo el sistema de anticipo reintegrable.

Toda esta normativa fué recogida por el D. de 17 de mayo de 1940, que estableció la contribución del Estado a las obras de abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones, bien concediendo auxilios a los Ayuntamientos o Juntas vecinales o parroquiales, bien obligándoles el Estado a incluir partidas en sus presupuestos, cuando las necesidades sanitarias lo exigiesen.

Los sistemas de ejecución que establece el artículo 6.º de esta Ley de 1940 son idénticos a los establecidos en la Ley anteriormente citada de tiempos de la Dictadura. Si bien los márgenes de subvención se aumen-

tan hasta 150.000 y 3.000 ptas., según las obras a ejecutar por el Estado o por las entidades interesadas con las subvenciones del Estado. Cuando estas entidades tienen menos de 6.000 habitantes, el estudio de redacción de los proyectos se verifica por la División Hidráulica correspondiente, por cuenta del Estado. Por O. de 30 de agosto de 1940 se dictó el Reglamento para aplicación de este Decreto del mismo año, que ha sufrido distintas modificaciones con posterioridad, concretamente por virtud de los Decretos de 27 de julio de 1944 y febrero de 1952. Por el D. de 1944 se estableció un auxilio de un tercio del presupuesto de las obras para abastecimiento de aguas y saneamiento en las poblaciones comprendidas entre 12.000 y 50.000 habitantes, con la limitación de que la subvención no pudiera exceder de las 500.000 pesetas.

Para las obras de abastecimiento de aguas en Canarias se dictó en 1933 el D. de 21 de noviembre, modificado más tarde por el de 8 de marzo de 1946. Las condiciones económicas se establecían sobre la base de una cooperación entre el Estado y el correspondiente Cabildo insular, aportando este último, durante la construcción, el 5 por 100 del importe de certificación y el 20 por 100 en veinte anualidades, al 2 por 100 de interés en los veinte años siguientes al de terminación acreditada de las obras. Por D. de 12 de abril de 1946, se limitó el auxilio del Estado a la subvención del 50 por 100 del importe total del presupuesto de las obras, sustituyéndose el Cabildo insular de Gran Canaria por el Ayuntamiento correspondiente.

Con relación a las obras subterráneas, el R. D. de 28 de junio de 1910, seguido de los Decretos de 10 de julio del mismo año, 9 de junio de 1925 y 4 de mayo del 35, había establecido un sistema especial para los expedientes de alumbramiento, que, con alguna modificación posterior por los Decretos de 4 de mayo del 35 y 17 de mayo del 40, se refundieron en el vigente D. de 23 de octubre de 1941. En el R. D. de 1910 se había establecido un doble sistema de auxilio del Estado, informativo y pecuniario, aplicándose este último cuando las corporaciones o entidades interesadas tratasen de alumbrar aguas subterráneas destinadas a la aplicación de interés general manifiesto. En estos casos podría el Estado contribuir a la ejecución de las obras con una subvención que no excediese del 50 por 100 del presupuesto total. Este sistema de subvención, a pesar de la refundición operada por el D. de 1941 citado, continúa vigente en la actualidad.

d) *Agricultura.*

En materia de fomento aplicado a la agricultura, también corresponde a los sistemas recientes la aplicación de técnicas positivas de subvenciones, junto a los antiguos sistemas de protección exclusivamente legal. El primer *Instituto de Reforma Agraria*, transformado luego en el *Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra*, con el precedente del actual *Instituto Nacional de Colonización*, creados todos ellos con la finalidad de facilitar el acceso a la propiedad de los arrendatarios, sirviéndoles de intermediario para las compras y facilitando al efecto los anticipos necesarios mediante la aplicación de la Ley de 7 de enero de 1927, puesta en vigor más tarde por el D. 23 de julio de 1942. Ya en 1906, en cuanto la entonces nueva Ley de Sindicatos agrícolas consintió formalidad legal para ello, el Banco de España había atendido, dentro de sus Estatutos, a la función del crédito agrícola. Toda una profusa legislación reciente en materia de colonización regula esta actividad de fomento del Estado. Fundamentalmente, la Ley de Colonización de grandes zonas, de 26 de diciembre de 1939; la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad en las zonas regables, y la Ley de Colonización de interés local para auxilios de obras y mejoras de interés local de 25 de noviembre de 1940, modificada por la de 27 de abril de 1946.

De este modo, junto a las medidas de protección de tipo legal, mantenimiento de arriendos, plazos mínimos de duración, restricciones y causas de desahucio, etc., se obró, desde los comienzos de siglo, con la Ley de *Colonización y repoblación interior* de 1907, todo un sistema de ayuda material económica para el establecimiento de colonias agrícolas constituídas por agricultores modestos. Esta Ley GONZÁLEZ BESADA, de 1907, implicó el otorgamiento de subvenciones, bien en forma de subvención definitiva por un valor aproximado de 13 millones de pesetas, bien bajo el carácter de los anticipos reintegrables, que sumaron en total un importe aproximado de 20 millones. Bajo el Gobierno DATO, en enero de 1915, el entonces Ministro de Hacienda, conde de BUGALLAL, había presentado un proyecto de Ley sobre Institutos de créditos, autorizando al Gobierno para promover la constitución de los institutos bancarios oportunos, en beneficio de la agricultura. industria y comercio naciona-

les. En julio de 1918, CAMBÓ presentó un proyecto de Ley sobre el llamado Instituto Nacional Agrario sobre la base de los Pósitos. Por D. de 25 de marzo de 1924 se reorganizó el Crédito agrícola, al que se dotaba con 100 millones de pesetas, de las que el Estado aportaba 75, y el resto las entidades agrícolas o los particulares por suscripción pública. Este Crédito agrícola experimentó un fuerte impulso en su eficacia durante el período del Directorio militar. En 1927 se suspendió la aplicación de la Ley de 1907, promulgándose la llamada Ley de Parcelación de 7 de enero de 1927, anticipando el Estado el 80 por 100 del valor de las fincas para la entrega a pequeños agricultores o arrendatarios, anticipo que sería reintegrado con un 3 por 100 de interés anual en plazos que oscilaban de veinticinco a treinta años.

La Ley de Reforma agraria de 1932, modificada en 1935, implicó, de un lado, la expropiación sin indemnización de una serie de fincas, y de otro, la atribución de las parcelas resultantes de la división de estas fincas a braceros agrícolas carentes de medios de explotación. El Instituto de Reforma Agraria facilitaba a esos braceros asentados los medios de explotación indispensables, así como anticipos en metálico para su sostenimiento, percibiendo como contrapartida una renta anual.

En 1938, este Instituto de Reforma Agraria fué sustituido por el mencionado Servicio de Reforma Económica y Social de la Tierra, precentro del Instituto Nacional de Colonización.

Asimismo, la Ley de Obras de puesta en riego de abril de 1932 cristalizó ya de un modo definitivo en la vigente Ley de Zonas regables de 1949.

El D. de 22 de diciembre de 1947 añadió a esta legislación la posibilidad de que a las fincas de interés social a que se aplicaran mejoras pudiera otorgarse el régimen de subvenciones. De otro lado, también la subvención se aplicó a tenor de la Ley de Colonización y distribución de la propiedad en las zonas regables de 21 de abril de 1949, abonando el Estado, en las obras de interés general y común, una subvención de hasta el 40 por 100 de su coste, y en las de interés agrícola privado, hasta el 30 por 100. Estas subvenciones se hacen efectivas por compensaciones, al reintegrar los particulares los gastos correspondientes a las obras ejecutadas por el Instituto Nacional de Colonización. Una serie de subvenciones indirectas se establece también en la reciente Ley de 15 de julio de 1952 sobre explotaciones agrarias ejemplares, suponiendo la conce-

sión de este título la concesión de préstamos, facilidad para la adjudicación de materias primas destinadas a realización de mejoras y preferencias en los repartos de maquinaria agrícola, semillas, ganados, etc.

Este sistema de anticipos a reducido interés ha sido tradicional en materia de fomento agrícola, comenzando por los primeros Pósitos agrícolas, cuyo origen se remonta a los comienzos del siglo XVI, transformados, después de una serie de evoluciones, en las Cajas Rurales de Sindicatos agrícolas, estructuradas en forma de Cooperativas e integradas en la actualidad, en virtud de la Ley de Cooperación de enero de 1942, en la Delegación Nacional de Sindicatos, a través de la Obra Sindical de Cooperación. El R. D. de julio de 1917, del Vizconde de Eza, había establecido la llamada Caja de Crédito Agrícola para estimular la creación de organismos que facilitasen medios progresivos de cultivo, poniendo así en ejecución la parte relativa al crédito agrícola de la Ley de Autorizaciones. Ya bajo la forma de créditos estatales, el D. L. de 24 de marzo de 1925 creó el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, reorganizado más tarde por D. de 13 de septiembre de 1934 y 19 de diciembre del mismo año. Por L. de julio de 1946 se dotó este servicio de un fondo de 1.000 millones de pesetas para la concesión de préstamos a los agricultores. La financiación de este fondo implicó, de otro lado, otra nueva técnica, ya que supone, en definitiva, un primer tanteo de nacionalización de créditos al establecer en el artículo 6.º de la Ley de 1946 que los Bancos o banqueros privados españoles y las Cajas generales de hierro benéficas vendrán obligados a poner a disposición del Gobierno estos 1.000 millones de pesetas, sin que la aportación de cada entidad pueda rebasar el 5 por 100 de los saldos de sus cuentas acreedoras de pesetas efectivas, con excepción de las relativas a Bancos y banqueros, Cajas de hierro y corresponsales. La Ley de Colonización de interés local supone, de otro lado, una triple clase de beneficios por anticipos, subvenciones y auxilios técnicos, variando los anticipos y las subvenciones en función de la cuantía del presupuesto de obras o mejoras.

El sistema de subvenciones indirectas a través de exenciones tributarias ha sido también tradicional en materia de fomento agrícola. En los comienzos del siglo, la Ley de Sindicatos agrícolas de 28 de enero de 1906 estableció la técnica de exenciones impositivas para las Cooperativas reguladas en la misma. Esta Ley es, de este modo, precedente de la vigente Ley de Cooperaciones de 2 de enero de 1942. Un último procedimiento se

ha utilizado también en materia de fomento, cual es el relativo a suministros oficiales y preferencias. Fundamentalmente es de citar, bajo esta rúbrica, la creación del Servicio de Laboreo Mecánico, con un fondo inicial de 150 millones de pesetas con destino a la adquisición de equipos modernos de trabajo agrícola.

e) *Viviendas.*

En materia de fomento para la construcción de viviendas, la legislación de tipo general comienza en 1911 con la Ley llamada de Casas baratas de 12 de junio, cuyo Reglamento se publicó en 1912. En 1922 y en 1924 se dictaron leyes nuevas sobre casas baratas. El R. D. de 10 de octubre de 1924, en su artículo 43, obligaba a los Ayuntamientos a redactar, en el plazo de un año, proyectos de urbanización y construcción de casas baratas. El R. D. de 23 de diciembre de 1924 autorizó empréstitos de los Ayuntamientos con el aval del Estado para la construcción de viviendas económicas. Por R. D. de 3 de febrero de 1927 se creó el Patronato de la Habitación en Barcelona, con la finalidad de redactar un plan para desaparición de barracas, sobre base financiera a cargo del Municipio. En el mismo año 1927 se celebró el primer Congreso de Casas Baratas, al que siguió una etapa de intensa acción estatal en esta materia.

En 1935 se dictó la denominada Ley SALMÓN, con objeto de atajar el problema del paro obrero producido por el aumento de jornales, la crisis subsiguiente a la primera guerra mundial y la anarquía social de este período.

Ya en 1939 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar, con la finalidad primordial de llevar a la práctica la Ley de Viviendas protegidas de abril de 1938, permitiendo a los productores la construcción de sus propias viviendas con la simple aportación de un 10 por 100 del capital total representativo del inmueble, obteniendo el 90 por 100 restante con la colaboración del Estado, además de la exención tributaria. El Instituto Nacional de la Vivienda otorga el 40 por 100 del presupuesto total en préstamos bancarios del 4 por 100 y con veinte años de amortización, facilitando el 50 por 100 restante el Estado a través de sus instituciones de crédito. Hasta el 1.º de julio de 1946, el Instituto Nacional de la Vivienda había invertido, desde su fundación

en 1939, las sumas de 821 millones de pesetas por anticipos sin interés, 707 millones por préstamos y 94 millones en concepto de primas a fondo perdido. El Servicio de Regiones Devastadas, convertido más tarde en Dirección General, y el Instituto de Crédito para la Restauración Nacional han supuesto también un sistema paralelo al del Instituto de la Vivienda, si bien con finalidad más restringida, utilizando la técnica administrativa del anticipo a interés bajo. El Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional ha concedido en un año, concretamente en 1948, préstamos por valor de más de 555 millones. En 1944 y 48 se promulgan las dos Leyes de Viviendas bonificables, y el 15 de mayo de 1945, la Ley de Viviendas protegidas, que utilizan conjuntamente distintas técnicas de fomento administrativo.

f) *Fomento industrial.*

Con relación a la industria, en 14 de febrero de 1906 se dictó la Ley llamada de Protección a la industria nacional, constituyéndose una Comisión Productora de la Comisión Nacional y reglamentándose la Ley de 1908, si bien el Reglamento definitivo fué aprobado por R. D. de 8 de enero de 1917. En mayo de 1907 se creó el Consejo Superior de la Producción, en sustitución del anterior Instituto Superior de Agricultura, Industria y Comercio, con el fin de organizar las fuerzas económicas y mercantiles, proponer los medios para su desarrollo, informar en el reparto de premios y subvenciones. En 1915 se establece el sistema de consumo obligado y de primas para la industria hullera, publicándose en la «Gaceta» del 15 de julio del mismo año un R. D. de protección a las industrias, siguiéndose la técnica de las exenciones y aplazamientos de pago de impuestos. El proyecto ALBA, de 1916, de Ley sobre beneficios a las Empresas nuevas y ampliación de las existentes es ya el antecedente directo de la Ley de 1939.

La llamada Ley de Autorizaciones de 2 de marzo de 1917 facultó al Gobierno para una serie de subvenciones directas e indirectas a la industria nacional con el fin de favorecer la creación de industrias nuevas y el desarrollo de las existentes, incluyendo entre esas industrias, con la declaración de preferencia, entre otras, la de construcción de buques. La Junta Protectora de la Producción Nacional, designada al efecto, y que

presidió SÁNCHEZ DE TOCA, estaba autorizada para conceder auxilios a las industrias nuevas. Estos auxilios podían ser: acuerdos de la Administración, sin auxilio económico directo; auxilios o préstamos en efectivo otorgados directamente o garantía de interés mínimo al capital invertido. Esta garantía a interés llevaba la cláusula de máximo anual total de diez millones de pesetas. Sobre la base de esta Ley, por R. D. de 14 de julio de 1917, del Vizconde de EZA, se constituyó el Consorcio Nacional Carbonero, que recibía subvenciones y anticipos del Estado. El mismo año se dictó otro Decreto del Ministerio de Hacienda otorgando 12 millones de pesetas de anticipos reintegrables para la agricultura de Levante. En octubre de este año se creaba la Comisaría General de Abastecimientos, y en noviembre de 1918 se dictaba el R. D. BESADA creando el Banco de Crédito Industrial, centrándose las medidas de fomento, preferentemente, en la protección arancelaria (así, el Arancel provisional de mayo de 1921) y en la imposición de consumo, como ocurrió con el carbón nacional en el mismo año y se reiteró por R. D. de 27 de febrero de 1926.

La primera guerra europea planteó la necesidad de acentuar la protección que la Ley de Autorizaciones había concedido a la industria nacional. Así, en 1915 se promulgó la denominada Ley de Subsistencias, cuyo ámbito de aplicación amplió la Ley de 11 de noviembre de 1916. La Ley de Protección a la industria nacional de 1906 y la Ley de Subsistencias fueron a su vez el precedente para el actual sistema de la Ley de Protección de la industria nacional de 24 de octubre de 1939, según la cual puede el Gobierno otorgar la declaración de interés nacional a cualquier industria española que lo solicite y que reúna este carácter. El procedimiento de ayuda es discriminatorio según los casos, y puede comprender el otorgamiento de derecho de expropiación, las exenciones de hasta el 50 por 100 de los impuestos y, fundamentalmente, la garantía del interés como procedimiento de permitir ampliación de capital en industrias importantes.

Fuera de esta legislación, la protección por medidas de fomento a la industria siguió un camino totalmente disperso. En 1934 se constituyó el Fomento de la Sericicultura Nacional, continuando la Comisaría de la Seda, creada durante el período de la Dictadura, que funcionaba otorgando subvenciones financiadas con recursos obtenidos por un gravamen impuesto al consumo interior de tejidos y artículos de seda. Estos dos grandes organismos fueron así el precedente del Instituto de Fomento

de la Producción de Fibras Textiles, creado en 1940. También en el período de la Dictadura la industria fué objeto de un extensivo trato de fomento. En 1923 se creó el Servicio para Fomentar el Cultivo de Algodón, sustituido a los pocos meses por la Comisaría Algodonera del Estado. Este organismo se transformó en 1932 en el Instituto de Fomento del Cultivo Algodonero, siendo absorbido en 1940 por el Instituto de Fomento de las Plantas Textiles.

Otros aspectos industriales, como el trascendental de la energía eléctrica, recibió técnicas de fomento administrativo, totalmente distintas, aun cuando en algún caso, por ejemplo, la construcción del Pantano de Santa Ana, se había aplicado el sistema de las subvenciones directas durante el período de la Dictadura, que también intentó otras técnicas, como el concurso de proyectos de la Red Nacional de Transporte de Energía Eléctrica.

Después de 1951 se reformó el sistema, introduciendo la técnica del *pool* administrativo dentro de un régimen general de tarifas tipo unificado.

La Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 se inspiró, de otro lado, en la Ley antigua de 1880, adaptándola a las necesidades del servicio. La Ley de Juntas de Obras de Puerto de 7 de julio de 1911 fué la base del actual sistema en esta materia. Por Decreto de 16 de abril de 1939 se creó, junto a ellas, la Comisión Administrativa de Puertos, a cargo directo del Estado, agrupando todos los puertos de interés general cuya recaudación no permitiese el sostenimiento de una organización administrativa propia, los de refugio y los de interés local, con subvención del Estado.

En 1925 se establecen, como resultas de la Asamblea Nacional de la Minería, por R. D. de 10 de octubre, un sistema de compensación en metálico a los productores de carbones nacionales, procedente de la recaudación de derechos de importación por carbón extranjero. Es este período del Directorio la época de las Exposiciones y Ferias de Muestras, como procedimiento de ayuda y propaganda a la producción industrial patria. Es en este período también cuando se acentúa el criterio de intervención administrativa. Se crea la Comisión Algodonera del Estado (1925), el Consejo regulador de la denominada Vinícola Rioja (1926), el Consejo Nacional de Combustibles (1926), se reorganizan y amplían las funciones del Banco de Crédito Industrial (1926),

el Consejo de Energía (1929), el Consejo de Economía Nacional y el Comité Regulador de la Industria Nacional, la Comisión Reguladora del Aceite, la Dirección General de la Acción Social Agraria, la CAMPSA, etc. Característica destacada de la política de fomento industrial del Directorio es el amplio y generalizado manejo de técnicas jurídicas, escasamente utilizadas con anterioridad. Así, el *pool* administrativo, por ejemplo, para la protección del papel de los diarios; los Consorcios, como el Nacional Arrocerero de 1927, con carácter obligatorio, para realizar préstamos, organizar la producción en sus distintas fases y fomentar, en definitiva, ramas concretas de la producción; el Consorcio del Plomo (1928), el Almadraberero, el Resinero (R. D. L. núm. 1.602); las concentraciones industriales, como la de los fabricantes de papel (1927), las Cajas especiales, al modo de la Caja de Combustibles del Estado, creada por R. D. L. de 1927, para el control de los combustibles y el otorgamiento de auxilios de carácter comercial, y primas a la explotación, las nacionalizaciones, como la creación por R. D. de 28 de junio de 1927 del Monopolio de Petróleos, los Comités Reguladores de la Producción (R. D. de 11 de mayo de 1928), el Patronato para el Fomento del Consumo de Artículos Nacionales (R. D. de 1929), etc. Las subvenciones a las líneas aéreas comienzan también en este período (R. D. de 9 de enero de 1928), así como las subvenciones al cultivo del maíz y la difusión de las semillas seleccionadas (R. D. de 1.º de junio de 1929), criterio que se siguió luego para la subvención a la industria de la seda (D. de abril de 1930), etc.

g) *La protección a la marina mercante.*

Ya desde la Ley de 25 de junio de 1880 se había restablecido, con carácter general, el antiguo sistema de primas a los constructores de buques nacionales, fijando la ayuda en 40 pesetas por tonelada. Para la aplicación de este régimen se consignaron una serie de prescripciones en el Apéndice 17 de las Ordenanzas de Aduanas de octubre de 1894. Este sistema de primas tenía, de otro lado, una gran extensión en el resto del mundo. Desde 1870 existía en Francia, y desde 1886 en Italia.

Sin embargo, hasta los comienzos del siglo actual no se reguló de modo definitivo y eficaz el procedimiento de fomento en las comunica-

ciones marítimas. Por R. D. de 3 de febrero de 1906 se creó una Comisión encargada de estudiar y determinar las comunicaciones marítimas regulares que fuera conveniente fomentar y los servicios mercantiles que debieran ser subvencionados por el Estado. En 14 de junio de 1909 se aprobó la Ley GONZÁLEZ BESADA de protección y fomento de las industrias marítimas nacionales. En esta Ley se establecen una serie de reservas exclusivas para tráfico de mercancías y pasajeros en favor de buques nacionales, siguiendo el criterio que la Ley de 14 de febrero de 1906, de protección a la industria nacional, había establecido. Se implantaban también, como medula del sistema de fomento establecido, las primas de navegación por tonelada y milla durante los diez primeros años de cumplimiento de la Ley. Como contrapartida de la percepción de las primas a las Empresas subvencionadas, quedaban gravadas con una serie de transportes en favor del Estado, así como por el control administrativo sobre las tarifas. Se establecía, en el artículo 12, los máximos anuales de concesión de primas y se prohibía la superposición de primas y subvenciones, siguiéndose, por tanto, el criterio de la unidad de ayuda. El R. D. de 13 de octubre de 1913 aprobó el Reglamento definitivo para la aplicación de la Ley de Protección y Fomento de las industrias y comunicaciones marítimas de 1909. No solamente se subvencionaba el tráfico marítimo, sino también las construcciones navales, que disfrutaban, siguiendo este criterio, de primas por tonelada de arqueo total, según la clase de construcción. El Arancel de Aduanas de 1911 desarrolló, de otro lado, las exenciones arancelarias que la Ley de 1909 y su Reglamento habían establecido. Al mismo tiempo se establecían, junto con estos dos sistemas, primas a las Pescaderías en Canarias, siempre que estuvieran constituidas las Sociedades integrantes por capitales españoles. Otra clase de subvención establecida en la Ley de 1909, las primas de la explotación y distribución por el litoral del carbón nacional, fueron suprimidas por R. D. de 5 de enero de 1917. La Ley de Presupuestos de abril de 1920 prorrogó la Ley de 1909; todo este régimen de primas suponía, por contrapartida, un efectivo control estatal sobre precios y tarifas. Por ello se explica la petición de los navieros en 1915 al Gobierno DATO, de renuncia a las primas y de liberación del control. Por R. D. de diciembre de 1921 se restableció el antiguo sistema de protección por primas a la industria hullera española, atribuyendo primas de 5 pesetas por tonelada de carbón de producción nacional que saliera en régimen de cabotaje de algún

puerto asturiano, sistema que se amplió a todos los demás puertos por R. D. de 20 de enero de 1922. El R. D. de 17 de marzo de 1923 creó una prima general de producción, suprimiendo la bonificación por consumo en el litoral y fijando el total máximo a distribuir para estas atenciones. Un sistema de protecciones por subvención implícita lo constituyó el R. D. de 23 de marzo de 1917, implantando el seguro de riesgos de guerra por cuenta del Estado para la navegación.

Con relación a los problemas marítimos, el R. D. de 10 de octubre de 1919 creó la llamada Caja de Créditos Marítimos para fomentar el crédito entre la clase pescadora, con un fin, por tanto, de carácter social distinto al perseguido por la vigente Ley de Créditos navales de 2 de junio de 1939, que establece la concesión de préstamos por la Hacienda pública a reducido interés y largo plazo para la construcción de nuevos buques. Esta Ley de 1939, junto con las llamadas Leyes de Protección a la Construcción Naval (Ley 21 agosto 1925, Ley 5 mayo 1941, Ley 7 mayo 1942, Reglamento 24 julio 1942, D. 26 mayo 1943), orienta la protección administrativa, actuándola en la fase de construcción. Implícitamente, sin embargo, implica una subvención al usuario, ya que, al disminuir los costes de instalación, supone una inferior amortización y, por consecuencia, una menor tarifa.

III.—EL PRINCIPIO DE CONVERTIBILIDAD DE LAS TÉCNICAS DE FOMENTO

Todas las técnicas de fomento son entre sí convertibles. En definitiva, implican una única finalidad que puede conseguirse mediante la aplicación de una serie de medios distintos. Estos no son, sin embargo, indiferentes entre sí. Cada uno de ellos juega un papel distinto y tiene unas diferentes repercusiones en la producción y el consumo. No obstante, al variar el supuesto económico, puede cambiar la técnica aplicada, dándose en esta estrategia del manejo de las técnicas *dosages d'une extrême variété*, como ha dicho PERROUX. Los procedimientos y técnicas para suplir el precio político son entre sí intercambiables, obedeciendo en definitiva al principio de equivalencia de las técnicas de fomento, al que, en último término y en razón de fin, obedecen. En el siglo XVIII, JUSTI (7)

(7) JUSTI: *Elementos generales de policía*. Trad. Antonio Francisco PUIG. Barcelona. 1784. pág. 16, párrafo 40.

hacia notar cómo «la policía del orden económico puede alcanzarse por diferentes medios». Cabalmente, apoyándose en este principio de convertibilidad equivalente, todo un sector de la doctrina (WALINE, DUEZ, KÖTTGEN) (8) engloba todas las técnicas de fomento y de precios políticos bajo la rúbrica general de subvenciones (directas o indirectas).

Ejemplos de esta convertibilidad existen abundantemente en nuestra legislación positiva. Así, la subvención a los ferrocarriles de la clásica Ley de la Restauración sustituyó el sistema de *draw-back* de la Ley de 1855 (art. 20, núm. 5). La Ley de Presupuestos de 1864 opera ya esta sustitución de la franquicia por la subvención. La Ley de julio de 1918 estableció para la electrificación de los ferrocarriles el sistema de auxilios.

Otro ejemplo del principio de mutación de las técnicas del precio político lo marca el primitivo sistema de apoyo a los ferrocarriles establecido en la Ley de 20 de febrero de 1850, con garantía del interés del 5 por 100 a las Compañías constructoras y explotadoras. De este sistema se pasa a la subvención por kilómetro, la Ley de 2 de julio de 1870; de ahí, a los anticipos reintegrables de las Leyes de 5 de julio de 1876 y 15 de noviembre de 1872; a las exenciones, conjuntamente, con las subvenciones globales de la Ley de 1877.

Las subvenciones o subsidios en dinero no son las únicas que conoce y utiliza la práctica de la intervención financiera. Al lado de estas subvenciones directas se encuentran las numerosas subvenciones indirectas, que no se presentan inmediatamente como una transferencia de suma monetaria. Sus formas son múltiples, y su carácter común es el de constituir para el beneficiario una «carencia de gasto»—*manque à dépenser*—. Son los préstamos a interés reducido, las bonificaciones, las exenciones y privilegios fiscales, los préstamos de material o de dinero y toda suerte de facilidades que puedan arbitrarse para aligerar la gestión de la persona

(8) KÖTTGEN: *Subventionen als Mittel der Verwaltung*, en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 15 agosto 1953, pág. 497: «Gegenstände und juristische Technik dieser Staatssubventionen, sind gleichermaßen mannigfaltig.» ERNST RUDOLF HUBER: *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1954, pág. 258, tomo II. MARC CHARDON: *La collaboration financière des Administrations publiques et des entreprises privées*, thèse, Nancy, Soc. d'impressions typographiques, 1928, ligando todas las técnicas de fomento al concepto introducido por BERTHELEMY (*Traité de Droit administratif*, París, ed. ROUSSEAU, 1921, p. 671) de los servicios facultativos y los obligatorios. Esta misma distinción ha servido a la Sentencia de 17 de enero de 1940 (sobre análoga distinción en la Ley de régimen local) para fundar sobre ella el carácter precarial y discrecional de la subvención.

subvencionada. Estas facilidades pueden revestir una forma más oculta y constituir así subvenciones disfrazadas. MONTETRY resume las técnicas de apoyo al precio y de fomento en general en sistemas de asociación financiera, sistemas de apoyo al déficit producido por gestión no consorciada, participación en cargas globales, participación en las cargas de remuneración al capital (garantía de interés, al modo de la legislación española) y sistema de asistencia de Tesorería.

Un nuevo problema de elección se plantea aquí que no parece más que el precedente, esencialmente dominado por consideraciones de orden jurídico. Las condiciones de la política económica y financiera son frecuentemente determinantes. El estado de la Tesorería y el del mercado de crédito, por no traer más que dos ejemplos, son de la mayor importancia. La estructura jurídica puede interferir sobre la forma cuya ayuda vaya a consentirse—por los préstamos especialmente—, pero frecuentemente esta estructura jurídica habrá estado formada o transformada por la función pretendida y la posición económica ocupada (9).

Desde el punto de vista económico, sin embargo, no es posible considerar separadamente las subvenciones pecuniarias, las prestaciones de servicios sin pago o contra pago, pero por bajo del precio de venta y las compras que tienen precios superiores a los precios de mercado (10).

Consecuencia de este principio de mutación equivalente es la posibilidad de utilizar simultáneamente varias técnicas del precio político y, en general, varias técnicas de fomento, otorgando al beneficiario, junto a subvenciones y primas—como concesiones positivas y directas—, exenciones tributarias (11), servicios técnicos prestados gratuitamente por la Administración al beneficiario (12), privilegios administrativos para el cobro de créditos (13), garantía para préstamos (14), garantía de interés para el capital (15).

(9) BOULOIS: *Essai sur la politique des subventions administratives*. Paris. Colin, 1951, pág. 326. La elección de una técnica concreta entre las equivalentes, se verifica, como indica CHARDON (op. cit., p. 204), por el estado de espíritu político del momento, las circunstancias económicas generales, el tipo jurídico de empresa y el fin público perseguido.

(10) BOULOIS, op. cit., pág. 298.

(11) Ley 26 diciembre 1939, Ley 27 mayo 1946, Ley 21 julio 1918, Ley de obras públicas de 1877.

(12) O. 19 mayo 1949.

(13) Ley 26 diciembre 1939.

(14) Ley 26 diciembre 1939.

(15) Ley 24 octubre 1939.

El principio de equivalencia de las técnicas no sólo implica un posible uso equivalente por la Administración en un momento determinado o en períodos sucesivos, sino también una proyección a la situación jurídica del beneficiario. Así como una aplicación concreta del principio, desde esta perspectiva, se prevé en algún caso concreto la transformación de una técnica en otra (anticipos convertidos en subvenciones) (16), desde el punto de vista de la Administración, el manejo del principio de equivalencia se realiza con fines de garantía para evitar posibles anulaciones futuras por incumplimiento.

IV.—LA SUBVENCIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL Y LOS PRECIOS POLÍTICOS.

La subvención administrativa implica una técnica general de actuación administrativa o, como se ha dicho también, un modo de actuación administrativa—*un procédé d'administration*—. Por esta razón, la subvención no solamente juega un papel con relación a los precios políticos. En efecto, la subvención administrativa puede ser, o bien subvención general o global, o bien subvención especial. La subvención general, definida normalmente como la subvención otorgada de entidades públicas a entidades públicas, implica, en definitiva, una transferencia de créditos, bien dentro del propio presupuesto, bien del presupuesto de la entidad central o entidad local. En todo caso, no se trata de servicios prestados por particulares, a los que puede ser de aplicación la técnica de los precios políticos.

De la trascendencia que en la moderna sistemática administrativa adquiere la técnica subvencional, danse los siguientes porcentajes del Presupuesto, destinados a subvenciones en sentido estricto en 1947: Francia, 6,7 por 100; Gran Bretaña, 12,2 por 100; Suiza, 13,1 por 100; Bélgica, 9,5 por 100; Holanda, 8,1 por 100. (Datos de *Information et Documentation*, 7 agosto 1948.)

El crecimiento en volumen de las cantidades destinadas a subvenciones muestra, en primer término, la expansión de las tareas a cargo de la Administración pública, y en segundo lugar, observando ya el fenó-

(16) Regl. 20 marzo 1944. Sobre la conversión de la subvención en anticipos, y al contrario, vid. O. BERGHOLZ-A. BYLANDER: *Barnbidrag och bidragsförskott*, Stockholm, 1940.

meno cuantitativo y analizando las finalidades a que se dedica la técnica de subvenciones, la fertilidad del procedimiento, que no cubre solamente la finalidad de fomento, a la que nace ligada en sus propios comienzos, sino una multitud de fines distintos del propio y estricto del fomento. He aquí la progresión del crecimiento cuantitativo de las subvenciones desde 1900 a 1950 (17):

1900	15.908.612,77
1904-05	30.389.517,28
1909-10	40.586.163,02
1915	85.068.147,—
1920	73.388.513,
1924-25	156.630.600,56
1930	170.038.100,28
1935	164.008.941,20
1940	327.974.996,54
1945	838.453.034,30
1950	1.736.346.751,82

De este crecimiento hay que separar, naturalmente, el debido a la depreciación de la moneda. De todas formas, la progresión continúa siendo fuertemente creciente.

Es de tener en cuenta que en estas cifras están solamente incluidas las subvenciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado, dejando a un lado las subvenciones otorgadas por Corporaciones locales y Cajas autónomas y las imputadas a emisiones especiales de Deuda pública.

La subvención especial significa, por el contrario, a la general, una ayuda financiera a una entidad particular que presta un servicio determinado frente al público. Esta técnica de la subvención especial hizo su aparición en la ciencia administrativa ante el dato de falsa alza de

(17) Es de hacer la observación que sólo desde 1935 comprenden los Presupuestos Generales del Estado secciones especiales con el epígrafe de subvenciones, auxilios y subsidios, con lo cual el cifrado de los años anteriores al señalado ha supuesto el análisis de cada gasto para su calificación o no entre las formas subvencionales.

precios en el nivel general y por la aparición, dentro de los criterios generales administrativos, del principio de gratuidad del servicio público y de la imposibilidad política de imposición al mismo de los principios financieros de las Empresas privadas. De este modo, la subvención actúa como compensadora de los precios que la Administración impone para prestación del servicio, manteniéndose en todo caso al principio de los precios de coste, es decir, que la suma que las cantidades que el particular prestatario del servicio percibe por razón del mismo, más la subvención que la Administración le otorgue, debe ser igual al coste financiero del servicio (18).

A.—*La definición de la subvención como técnica general.*

1. *La subvención es una suma de dinero público.*

a) *Como nota definitoria.*

La primera nota definitoria de la subvención consiste en determinar que la subvención versa sobre una suma de dinero público. Con ello se

(18) Vid. sobre el problema general de las subvenciones JEAN BOULOIS, op. cit.; JEAN BOULOIS: *Contribution à l'étude de l'administration au moyen de subventions*, en *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1952, núm. 2, p. 321 y sigs.; y en el mismo número. Ed. Pierre SEELDRAYERS: *Considerations sur la subvention budgétaire comme mode de gestion administrative*, pág. 311 y sigs.; D. N. CHESTER: *Central and Local Government*, Londres, MACMILLAN, DIETRICH SCHINDLER: *Die Bundessubventionen als Rechtsproblem*. Aarau, Verlag H. R. Sauerländer, 1952. A. HAMANN: *Wirtschaftslenkung und Grundgesetz*, en el «Betriebsberater», 1951, pág. 393 y sigs.; y del mismo autor, *Entschädigung bei Wirtschaftslenkungsmaßnahmen*, en el «Betriebsberater», 1952, pág. 654 y sigs. Dr. F. HARTOG: *Bestuur door middel van subsidiëring*, y MEY-LOOV: *Enkele financieel-technische en bedrijfseconomische aspecten van het subsidiëringbeleid*, ambos en la revista «Bestuurwetenschappen», Gravenhage, 1953, pág. 277 y sigs.; 1952, pág. 323 y sigs. H. SOMMERS: *Dépense publique et bien-être économique (avec référence spéciale au problème des subventions inter-gouvernementales)*, en la «Revue de Science et de Législation financière», enero-marzo, núm. 1, pág. 7 y sigs.; W. BICKEL: *Funktionen und Bemessung der Staatsbeiträge*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats und Gemeindeverwaltung, 1937, pág. 489; Alfred MATTI: *Die Bundessubvention als Rechtsinstitut des schweizerischen Bundesrecht*. Zürcher Dissertation, 1929; Karl RUTZ: *Staatliche Subventionen an private Unternehmungen*. Zürcher Diss. (economica), 1948; Louis TROTARAS: *Les participations financières de l'Etat dans les entreprises privées*, en la «Revue politique et parlementaire», marzo, 1933, pág. 454 y sigs.; abril, 1933, pág. 63 y sigs. SCHÜLE: *Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft. Rechtsformen und Rechtsschutz*, en los Veröff der Vgg. d. deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 11, 1953; KÖTTGEN: *Verfassungsrechtliche Grenzen der Ausgabenwirtschaft des Bundes*, en *Städtetage*, 1952, pág. 3 y sigs.

diferencia la subvención de las restantes técnicas de fomento y de precios políticos, exenciones, preferencias de suministros, prestaciones *in natura* de la Administración a los particulares. A este carácter hay que añadir el título jurídico del otorgamiento de esta suma de dinero. En efecto, como ha hecho notar la Sentencia de 22 de enero de 1946, la subvención implica tanto como la atribución de una cantidad, a fondo perdido, sin que el beneficiario deba reintegrarla, como consecuencia del mismo otorgamiento, a diferencia, por tanto, de lo que sucede con los anticipos reintegrables y préstamos a la Administración (19).

WALINE considera en este preliminar criterio definidor que la subvención comprende también las prestaciones administrativas *in natura*. En este sentido, el art. 74 de la Ley de Obras públicas indica que «Se entiende por subvención... cualquier auxilio directo o indirecto de fondos públicos, incluso la franquicia de los derechos de Aduanas, para el material que haya de introducirse del Extranjero.» Este punto de vista parte implícitamente del principio ya expuesto de la equivalencia de técnicas.

Sin embargo, no es admisible en derecho, a la vista de que el trato jurídico de las subvenciones propiamente dichas y el de las llamadas subvenciones indirectas es totalmente distinto. Alguna norma aislada de nuestra legislación engloba también como subvenciones las prestaciones no dinerarias a fondo perdido (20).

(19) Este carácter de a fondo perdido es afirmado también por el D. 21 julio 1952. Como ha indicado MARC CHARBON (op. cit., pág. 353), estas formas de iniciativa subsidiada suponen el establecimiento de un principio superior de solidaridad de la Hacienda pública con las haciendas privadas.

(20) Así la entrega de terrenos (Ley 4 mayo 1948), las entregas de material (Ley 17 julio 1945, Ley 19 abril 1939) o las entregas de semillas conjuntamente con la subvención en dinero (D. 1 mayo 1952, O. 10 junio 1952), la S. 10 junio 1930 afirma que el trueque de la subvención en dinero por títulos de la Deuda Ferroviaria produce novación de la relación jurídica. Puede darse también una prestación de ayuda técnica y financiera. La ayuda administrativa puede servir no sólo a fines de fomento —en cuyo caso es voluntaria por parte del destinatario—, sino también a fines de policía, en cuyo caso se transforma en obligatoria. Así, en los supuestos de repoblación forestal, los llamados consorcios en nuestra legislación, los *Zwangsgenossenschaften* de la legislación alemana, el consorcio obligatorio italiano y las *améliorations foncières* francesas y suizas. Vid. sobre el tema Claude de PASQUIER: *Nature juridique des améliorations foncières*, en los «*Melanges Georges Sausser Hall*», 1952. Delachaux et Niestlé Neuchâtel, Dr. G. STAUB: *Die rechtlichen Grundlagen der Bodenverbesserungen im Kanton Bern*. Fraubrunn, 1944. Sobre esta técnica ha habido también variedad de opiniones. Así, un primer sector doctrinal estima que se está frente a restricciones de

b) *La subvención es dinero público.*

Con ello se quiere aludir a que la subvención implica técnica de derecho público. La forma de su otorgamiento es un acto administrativo de derecho público, la postura de la Administración frente al beneficiario es la de *potentior persona*, con facultades exorbitantes de las correspondientes a una donación civil. El beneficiario no actúa voluntad alguna en la formación del vínculo subvencional, sino que se limita a su solicitud y a su aceptación. El fin de la subvención es siempre un fin público o de interés público (21).

c) *Las técnicas de fijación del «quantum» subvencional.*

El *quantum* de la subvención se desarrolla en una doble fase: determinación del crédito total para un fin determinado y concesión individual de la subvención. En algún caso excepcional, ambas fases pueden coincidir. La primera fase se traduce en un problema presupuestario; la segunda es ya cabalmente el aspecto administrativo de la cuestión.

Esta técnica subvencional comprende, a su vez, distintos sistemas respecto a la fijación al *quantum* otorgado.

a) *Subvención general (Feste Beträge)*, sin estar su cuantía en función del estado y marcha económicos de la entidad beneficiaria. Es el caso de la subvención-premio (22) y de una gran parte de las subvenciones-fomento.

derecho público, pero con realización de derecho privado (W. BURCKHARDT), o una *communio incidens*, o comunidad obligatoria (HAAF, O. K. KAUFMANN: *Das neue ländliche Bodenrecht der Schweiz*, St. Gall, 1946, pág. 73 y sigs.). PASQUIER y STAUB sostienen, por el contrario, el carácter de institución plena de derecho público de esta técnica.

(21) SCHINDLER, op. cit., págs. 133 y 134.

(22) Es el caso de los llamados block-grants ingleses y norteamericanos y los Allgemeine Zuschüsse de la legislación alemana. BOULOIS los llama subvención general. Cfr. Ley 14 junio 1909. SCHINDLER los llama feste Beträge (op. cit., p. 205). A esta categoría pertenecen también los llamados fondos comunes (Francia y Bélgica) o fondos de ayuda (España), del Estado a los Municipios. Véase sobre este tema SAURA PACHECO: *Consideraciones en torno a la ayuda financiera del Estado: subvenciones y fondos de ayuda*, en el «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración local», 1953, pág. 519, y en la misma revista (1954, pág. 105 y sigs.). el artículo de J. GARCÍA HERNÁNDEZ sobre las Haciendas locales.

b') *Subvención de financiación*, establecida teniendo en cuenta el presupuesto total necesario y los ingresos no subvencionales de la entidad. (Caso de la subvención-dotación.) También se sigue esta técnica de fijación para una serie de subvenciones-fomento, ofreciendo la Administración subvencionar un porcentaje fijo del coste proyectado de la obra (23). A su vez, la subvención de financiación puede ser periódica o por una sola vez (24), según se trate normalmente de obras o de servicios; en la actividad subvencionada y en el supuesto de la subvención periódica, ésta puede ser fija o con escala móvil, en función de variaciones de costos (25). Esta técnica puede, a su vez, suponer, para el caso de financiación por porcentajes:

a) Proporción fija.

β) Proporción variable (26), la cual puede ser con límite máximo y mínimo (*Rahmenansätze*).

— Con límite máximo.

— Con límite mínimo.

— Sin límite.

La subvención de financiación puede tomar como base no el coste directamente, sino elementos del coste (número de habitantes, por ejemplo).

c') Subvención, establecida por el *quantum* del daño económico o subvención de déficit; a su vez, esta forma puede ser:

Subvención de déficit restringido hasta una cifra tope. Sistema seguido, en fases anteriores, para la subvención a la Compañía Transatlántica.

Subvención de déficit normalizado, teniendo en cuenta la explotación normal de la industria subvencionada, a su vez, según cálculo de costes o de ingresos (cuando ambos están intervinidos; por ejemplo, concesiones de servicio público, en su mayor parte) o tomando en consideración promedio estadístico de re-

(23) D. L. 1 julio 1950 (12 por 100), Regl. 6 abril 1943 (20 por 100).

(24) Subvención anual (D. L. 24 marzo 1950, D. 17 noviembre 1947) sólo por un año (L. 21 abril 1949), subvención mensual (D. 19 marzo 1938).

(25) Ley de Obras Públicas, subvención anual revisable del D. de 22 febrero 1952.

(26) Percentage gran. vid. CHESTER, op. cit., pág. 125; L. VIBENQUE: *Des subventions proportionnelles au centime dans le droit administratif français*, thèse, Toulouse, 1912.

sultados de las entidades afectadas, o, por último, según resultados individuales o promediados en grupo, de empresa - muestra (*sample-bussines*). Caso de la subvención-indemnización por imposición coactiva de precios o tarifas políticas (27).

Subvención de déficit total. Para soslayar el obvio peligro de esta técnica subvencional, se atribuye a la Administración la facultad de control interno en los gastos de la Empresa subvencionada, mediante nombramiento de interventores de fondos o representantes del Estado (Compañías Transatlántica y Transmediterránea) (28), como condición subvencional a través de subvención-dotación. Es éste también el sistema utilizado en la Renfe (29). *Subvención de déficit parcial* para enjugar déficit económico pasado (30) generalmente por una sola vez, o con promesa de reiterar la subvención si se mejora el servicio.

GARCÍA DE ENTERRÍA ha estudiado de modo completo las ventajas y desventajas de estos sistemas desde el punto de vista de eficiencia administrativa (31). La subvención de déficit implica la necesidad del control en la Empresa subvencionada, a fin de que no se traduzca el otorgamiento de la subvención en un quebranto de la iniciativa de la Empresa.

d) *Subvención a «forfait»* por unidad de prestación o producción (32). Es el caso normal de las primas que se estudia en el epígrafe siguiente.

e) *Subvención en función de la rapidez de la ejecución* (33).

2. Otorgada por la Administración.

La titularidad activa de la subvención incumbe lógicamente a la Administración. Por este término hay que entender no sólo la Administra-

(27) D. 15 agosto 1941. O. 8 marzo 1941, O. 21 enero 1944. O. 2 enero 1948, O. 28 octubre 1940, O. 17 noviembre 1947, D. 9 diciembre 1949, O. 29 noviembre 1941, artículo 14 O. M. 30 agosto 1940.

(28) R. D. 6 abril 1925.

(29) Es el seguido para las llamadas subvenciones postales en Inglaterra, Holanda, Estados Unidos, Dinamarca, Japón y Francia para los transportes marítimos.

(30) Ley 21 abril 1949.

(31) En la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 12, 1953.

(32) O. 17 noviembre 1947, D. 9 diciembre 1949, *unit grants*. Vid. CHESTER, op. cit., pág. 125.

(33) Regl. 1 abril 1943. SCHINDLER los engloba entre la categoría del Beitrag mit Bemessung nach der Aufwendung des Empfängers, op. cit., pág. 125.

ción, sino, en general, todas las personas de derecho público. Así se establece un doble género de subvenciones: las otorgadas por la Administración con fondos presupuestarios, y las concedidas por Cajas especiales con cargo a fondos de sus propios presupuestos específicos (34).

Aparte de esta doble titularidad subvencional, puede añadirse el caso de subvenciones otorgadas por entidades públicas que no revisten el carácter financiero de Cajas especiales (35) y que pueden, en general, calificarse de entidades con funciones públicas delegadas.

Desde otra perspectiva, la subvención se otorga, es decir, implica un acto unilateral de la Administración. A este respecto, HAMAKER, partiendo de principios de Derecho civil, afirmó el carácter contractual de la subvención, definida como convención onerosa, que obliga a prestaciones recíprocas, exteriorizándose en todo caso en una trama de obligaciones bilaterales (36). MATTI sigue este mismo criterio para Suiza (37).

Frente a esta concepción contractual, es necesario poner de relieve:

a) Cómo el condicionado de la subvención no supone vinculación sinalagmática. De otro modo, todo acto unilateral indiscutido, puesto bajo condiciones facultativas, pasaría a ser el núcleo esencial de la relación jurídica.

b) Cómo, en los casos en que la subvención es debida por contrato, hay que distinguir entre base de la subvención—que puede ser la ley—

(34) Servicio Nacional del Trigo (D. 19 octubre 1951), Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (L. 10 septiembre 1940), Instituto de Fomento del Cultivo Algodonero (D. 3 enero 1939), Fomento de Sericultura Nacional (O. 20 noviembre 1939), Instituto Nacional de Colonización (L. 26 diciembre 1939, O. 29 noviembre 1941), Instituto de Fomento de producción de fibras textiles (O. 2 enero 1948), Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación de Tabaco (D. 17 junio 1949), Instituto Geológico y Minero (D. 27 octubre 1911), Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional (D. 23 mayo 1952), Patrimonio Forestal (D. 30 mayo 1941, L. 7 abril 1952), Instituto Social de la Marina (L. 18 octubre 1911), Instituto Nacional de Medicina del Trabajo (O. 23 diciembre 1944), Comisión distribuidora del Carbón (D. 10 agosto 1900).

(35) Cajas de Ahorro (D. 17 octubre 1946), Obra Sindical de Colonización (Regl. 20 marzo 1944).

(36) Vid. en el mismo sentido contractual, H. R. KRANENBURG y H. W. VECTING: *Indeiding in het nederlands administratiefrecht*, 2 ed. Haarlem, ed. H. D. Tjeenk en Zoon, 1951, p. 31 y sigs. Vid. también *Nederlands Bestuursrecht*, de KRANENBURG, BEEL, DONNER, POELJE y VRIES. Alphen aan den Rijn N. Samsom ed. 1953, Parte General, pág. 220 y sigs.

(37) MATTI, op. cit., pág. 129. En España, en el mismo sentido, S. ALVAREZ GENDÍN: *Los contratos públicos. Doctrina y legislación*. Madrid. Reus, 1934, pág. 221. un pacto internacional o la voluntad autolimitada de la Administración

y la propia subvención, que es, en el caso del contrato, el elemento de *solutio* del vínculo contractual.

La subvención no se pacta. Se solicita (38) y se otorga por la Administración.

WALTER JELLINEK (39) clasifica los derechos públicos subjetivos según una triple categoría :

- a) Derechos de colaboración (*Mitwirkungsrechte*).
- b) Pretensiones positivas (*positive Ausprüche*).
- c) Libertades (*Freiheitsrechte*).

La subvención administrativa implica, en el caso de las subvenciones especiales, más un derecho de colaboración que una pretensión positiva, revistiendo la forma jurídica de un *acto administrativo necesitado de aceptación* (*empfangsbedürftige Verwaltungsakt*) o un acto de necesaria colaboración (*FORSTHOFF, Mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakt*) (40).

3. Dentro del límite del poder presupuestario.

El Presupuesto representa para la Administración, a la vez, el límite de su actividad y la atribución del poder financiero del gasto. Por la vigencia del principio de especialidad, en el Presupuesto (41), la Adminis-

(38) O. 14 septiembre 1939. D. 9 agosto 1946. O. 19 mayo 1949. O. 19 mayo 1951. L. 7 abril 1952. D. L. 21 agosto 1925. O. 5 febrero 1944. L. 17 marzo 1945. L. 21 abril 1948. D. L. 7 julio 1950. O. 30 enero 1926. O. 9 noviembre 1951.

(39) *Verwaltungsrecht*. Berlín, 1950, pág. 250 y sgs.

(40) Vid., además, W. BAECHE: *Verwaltungsakt auf Unterwerfung, Zweiseitiger Verwaltungsakt oder Vertrag?*, en *Zeit-schrift, f. öff. R.* 16 febrero 1934, p. 115.

(41) Este principio de especialidad provoca, entre otras consecuencias, la inadmisibilidad de las transferencias, prohibidas por la Ley de Administración y Contabilidad de 1.º de julio de 1911 (arts. 34 y 41). El R. D. 24 octubre 1849 disponía, por el contrario: «Los fondos que tengan una aplicación especial no serán, sin embargo, distraídos para atender a otras obligaciones, sino en la parte sobrante, después de cubiertas las del objeto especial a que estuviesen destinados.» La Ley de Contabilidad de 25 de junio de 1870 facultaba al Gobierno, cuando las Cortes no estuviesen reunidas, para acordar transferencias de créditos en determinadas condiciones, preceptuando que «cuando resulte sobrante de créditos en otros capítulos de la sección a que corresponda el gasto, podrán hacerse transferencias de créditos del capítulo o capítulos que ofrezca remanente al capítulo o a los capítulos en que existe el déficit». Las transferencias están prohibidas en Francia solamente de capítulo a capítulo; en Austria, de párrafo a párrafo sólo, y en Bélgica, de artículo a artículo. Por acuerdo del Gobierno se autoriza el *virement* en Gran Bretaña y en Rusia. Para obviar el principio de especialidad o al menos su rigidez, se sigue también otro sistema de constituir fondos de gastos indeterminados en cada Departamento en Australia, Japón, Italia, Países Bajos,

tración ve limitadas sus facultades subvencionales por las cifras consignadas en los Presupuestos y por la finalidad especial que rubrique la partida que contenga las subvenciones. De este modo, la intervención crítica fiscal, en lo que afecta al gasto, sigue el régimen general de los gastos públicos, de control del principio de especialidad presupuestaria en manos del Departamento fiscal y de delegación en el Departamento ordenador del principio de oportunidad del gasto. La consecuencia normal es la nulidad del acto de otorgamiento de una subvención que no observa la regla de especialidad del gasto.

Como ha dicho BOULOIS, la subvención es una intervención financiera de la Administración, y por ello es necesario observar en cuanto a su otorgamiento las reglas del derecho presupuestario.

4. *La condición del beneficiario.*

SCHINDLER señala como una nota definitoria de la subvención el dato de que el beneficiario sea un particular o una entidad distinta de la Administración, que resulta sólo a través de la subvención investida de obligaciones de interés público, de tal forma que, si se trata de una empresa pública o de una corporación administrativa, por ejemplo, la subvención pierde su propio carácter y naturaleza. F. HARTOG y S. U. VAN POELJE subrayan que una subvención de una autoridad pública a otra autoridad pública, o a un organismo administrativo que desarrolla o realiza su acción, no es, propiamente hablando, una subvención. Si se considera este conjunto de autoridades públicas y de organismos administrativos, se percata que no existen en las imposiciones efectuadas «de una Caja a otra».

Desde luego, el supuesto normal de la subvención es que el beneficiario sea un particular (42), pero ello no es general. Se encuentran abun-

Yugoslavia y Turquía. Vid. sobre este problema J. R. HICKS: *The problem of budgetary reform*. Oxford, 148. *Final Report of the Committee on the form of Government Account*, Cmd. 7.969, de 1950. Stationary office. M. R. JACOMET: *Le Budget. Le contrôle de leur exécution*, en París, 1935, págs. 28 y sgs.; NEIDL: *Das österreichische Budget und Budgetrecht*, 1927.

(42) D. 8 septiembre 1939, O. 14 septiembre 1939, L. 10 febrero 1940, L. 26 diciembre 1939, D. 9 agosto 1946, D. 17 junio 1949, Sen. 15 junio 1952, D. 19 octubre 1951, O. 15 abril 1942, O. 3 agosto 1951, L. 13 abril 1877, L. 20 diciembre 1952, D. 11 enero 1952, O. 25 mayo 1952, O. 21 marzo 1952, D. L. 27 julio 1951, D. 30 mayo 1941,

dantes ejemplos en nuestra legislación en materia de subvenciones en que se determina la condición de los beneficiarios de un modo general, llamando a la subvención, a las entidades públicas o privadas (43), centros oficiales o particulares (44), particulares o Ayuntamientos (45), etc.

El caso más destacado lo constituyen, sin embargo, las subvenciones destinadas exclusivamente a entidades oficiales, Ayuntamientos (46), Diputaciones (47), Corporaciones administrativas (48), Patronatos (49), Institutos de Derecho público (50), Empresas públicas (51), Juntas oficiales (52), Consejos (53), Cajas especiales (54).

De este modo se ha ido a una progresiva ampliación del ámbito de beneficiarios, del particular a la entidad pública descentralizada, pasando por las Empresas o instituciones de interés público. Por ello, deteniendo ahí la evolución de la técnica subvencional, podría aceptarse la definición de H. MATTON (55), según el cual la subvención es una «intervención del presupuesto en los gastos realizados por terceros». Así, el concepto de tercero podría delimitar la naturaleza del beneficiario, siempre que se entendiera por tercero al que lo es frente a la Administración pública en general. Con tal precisión no se cubren, sin embargo, todos los supuestos por la presencia anómala de los casos de subvención-consignación.

Ley 5 abril 1941, L. 17 julio 1945, Regl. 6 abril 1943, D. 19 marzo 1938, L. 21 mayo 1908, Ley 24 junio 1918, D. 22 febrero 1952. O. 9 noviembre 1951, D. 14 mayo 1953. etc.

(43) O. 29 noviembre 1941, L. 7 abril 1952.

(44) O. 19 mayo 1949.

(45) L. 27 mayo 1947.

(46) D. 5 julio 1944, D. 17 mayo 1940, D. 27 julio 1944, O. 5 febrero 1944. D. 13 marzo 1953.

(47) D. 27 julio 1944, D. 23 febrero 1951, D. L. 24 marzo 1950, D. 6 febrero 1953.

(48) L. 19 julio 1944.

(49) L. 20 diciembre 1952, D. 8 julio 1949, L. 18 diciembre 1950, O. 9 julio 1944.

(50) O. 23 diciembre 1944, D. 12 octubre 1939, D. 8 septiembre 1939, L. 6 septiembre 1940, L. 18 octubre 1941, L. 25 septiembre 1941, D. 19 abril 1941. D. 13 abril 1945.

(51) O. 17 mayo 1952 (Editora Nacional), L. 7 junio 1940, O. 26 noviembre 1946, O. 17 noviembre 1947 (Iberia).

(52) D. L. 23 junio 1950 (Junta Nacional del Paro).

(53) L. 25 noviembre 1944.

(54) D. 2 noviembre 1940, D. 17 mayo 1940, O. 29 diciembre 1941, D. 11 noviembre 1943, L. 27 abril 1946.

(55) En «Seeldrayers», pág. 349, op. cit.

De estos casos de beneficiario de derecho público es necesario destacar dos supuestos, que requieren trato autónomo.

En primer término, la subvención-dotación, por virtud de la cual la Administración pública entrega a una Caja especial una determinada cantidad en concepto de dotación presupuestaria. En segundo lugar, la subvención-transferencia, en cuya base la subvención es entregada por la Administración a un servicio ajeno al Departamento que ordena el gasto subvencional. El supuesto más anormal se da, aparte de los dos mencionados, en la subvención-consignación, en que la subvención se destina al pago de servicios propios del Departamento que ordena el gasto, y que no tiene personalidad, ni jurídica ni financiera.

5. *La subvención implica un procedimiento especial del gasto.*

La subvención no constituye un fin en sí, sino un medio para un fin público. Toda subvención trae como consecuencia inmediata un beneficio para el subvencionado. Tal beneficio no se atribuye, sin más, sin motivación especial, sino que se otorga con vistas a obtener un fin concreto. Ahora bien, la cuestión de medios y fines se traduce en el problema de las funciones de la técnica.

Desde esta perspectiva, es cierto que el nacimiento de la subvención debe ligarse a la función de fomento; mas, en la actualidad, el ámbito cubierto y los fines atribuidos a la subvención han desbordado totalmente esta perspectiva originaria. El fin de la subvención puede obedecer:

1) Al motivo general de fomento, de ayuda (56), para cubrir insuficiencias en la actividad económica de los particulares (57) (subvención-fomento), como un apoyo o ayuda extraordinarios (58), sólo utilizable como último recurso (59) y siempre con carácter supletorio (60). Los romanos llamaban *subsidiium* a la última línea del orden de batalla; de ahí el carácter inicial de ayuda, complemento o socorro de la subvención o subsidio.

Dentro de esta categoría general pueden englobarse los llamados auxi-

(56) D. 17 mayo 1940. D. 8 julio 1949. L. 18 diciembre 1950.

(57) O. 23 marzo 1946.

(58) L. 18 diciembre 1950.

(59) L. 21 abril 1949.

(60) R. D. 14 marzo 1899, L. 21 mayo 1908 (art. 74).

lios (Ley de 4 de mayo de 1877). En la finalidad de fomento, la causa de la subvención es la promoción y la ayuda a actividades privadas consideradas de interés público, limitándose la acción del Estado a la función de incentivo (61) o de control posterior de la inversión (62).

(61) De estímulo, dice la O. M. 19 mayo 1951.

(62) Sobre la subvención de fomento, cfr. L. 10 febrero 1910 (Estudios agrónomos), D. 8 septiembre 1939 (Reforma de viviendas), L. 26 diciembre 1939 (Colonización), O. 29 noviembre 1941 (explotaciones agrícolas), L. 21 abril 1949 (explotación de tierras colonizadas por el Estado), O. 19 mayo 1949 (cursillos de capacitación), L. 17 julio 1951 (re población de algarrobos, almendras, higos), L. 27 mayo 1946 (mejoras en fincas rústicas), D. 19 octubre 1951 (construcción de silos o graneros), L. 16 julio 1949 (re población forestal en la cuenca del río Segura), D. 2 marzo 1951 (obras hidráulicas), L. 20 diciembre 1952 (construcciones sanitarias), D. 7 abril 1952 (re población y mejora de montes), L. 20 diciembre 1952 (sanatorios antituberculosos), D. 23 febrero 1951 (escuelas provinciales), O. 4 junio 1951 (colonias escolares), O. 21 mayo 1951 (comedores escolares), O. 17 noviembre 1951 (roperos escolares), O. 6 junio 1951 (teatros), O. 10 febrero 1940 (celebración de concursos en ganadería), L. 18 octubre 1941 (fomento de las industrias del mar), D. 23 septiembre 1939 (reconstrucción de pueblos), D. 30 mayo 1941 (re población forestal), D. 6 abril 1943 (re población de montes públicos), O. 5 febrero 1944 (reconstrucción de cruces de caminos), L. 25 noviembre 1944 (edición de clásicos), L. 17 julio 1945 (escuelas primarias), O. 14 julio 1945 (estudios y actividades agrícolas o ganaderas), L. 17 marzo 1945 (explotación resinera de montes), D. 3 febrero 1945 (construcción y reforma de casas rurales para obreros), O. 13 mayo 1946 (construcción y ampliación de templos), D. 5 julio 1946 (costear puertos de interés local), D. L. 24 marzo 1950 (caminos vecinales), D. L. 7 junio 1950 (ayuda a la construcción), D. L. 23 junio 1950 (obras para mitigar el paro obrero), L. 19 diciembre 1951 (re población en Guinea), Dahir 26 enero 1927 (enseñanza primaria en Marruecos), Regl. 5 julio 1943 (obras en beneficio de la pesca), R. D. 28 mayo 1910 (alumbramiento de aguas), O. 30 enero 1926 (Bibliotecas municipales), D. 19 marzo 1938 (Beneficencia), Regl. 31 diciembre 1885 (creación de Bolsas de Comercio), D. 13 agosto 1948 (construcción de edificios escolares), L. 21 mayo 1908 (lucha contra las plagas del campo), D. 7 diciembre 1931 (enseñanzas ganaderos), L. 24 julio 1918 (deseccación de marismas), L. 7 julio 1911 (obras hidráulicas, ley GASSER), O. 9 noviembre 1951 (escuelas privadas), O. 24 febrero 1953 (cotos escolares), D. 13 marzo 1953 (grupos escolares), D. 6 febrero 1953 (edificios escolares). Paralelas a las subvenciones de fomento está el régimen legal de subsidios, becas, bolsas de estudio, auxilios personales como donaciones administrativas condicionadas. (L. 6 septiembre 1940, O. 5 diciembre 1940, O. 11 noviembre 1941, L. 19 julio 1944, L. 17 julio 1945, D. 8 enero 1953, L. 19 julio 1944, D. L. 7 julio 1949, D. 17 junio 1949, L. 15 julio 1952, L. 6 septiembre 1940, D. 23 mayo 1940, D. 12 octubre 1939, O. 5 diciembre 1940, O. 11 noviembre 1941, O. 14 agosto 1942, D. 31 marzo 1944, D. 2 junio 1944, O. 11 noviembre 1941, D. 2 junio 1944, O. 9 julio 1944, etc.) Se trata en estos casos de subvenciones con causa personal, no para una actividad objetiva, sino como protección a sectores de población dignos de tutela y necesitados de ella.

Sobre el fomento administrativo como problema general es necesario consultar el único trabajo monográfico sobre la materia en España, de L. JORDANA POZAS, *Ensayo*

En tales casos, es decir, en el supuesto normal de fomento administrativo, la actividad subvencionada es de interés público, pero no alcanza la naturaleza de función pública. A este respecto, la subvención de fomento puede también servir para suplencia o ayuda financiera a entidades públicas o entidades en general que cumplan una función pública y tengan resultados económicos deficitarios (63). Se tratará de subvención-fomento siempre que no se otorgue la ayuda de modo regular, aunque sea de hecho y sin que el beneficiario la reciba en concepto de dotación, ya que en tal supuesto se estaría frente a la subvención-dotación, que cumple finalidades y recibe un trato jurídico distintos. A su vez, el déficit no debe ser producido por consecuencias de imposición coactiva de precios políticos, ya que en este caso se transforma la subvención en la especie de subvención-indemnización.

2) A fines de indemnización y compensación (subvención-indemnización, *compensation-grant*), como sucede en los casos en que se utiliza la subvención como técnica del precio político (64). En tal caso, la subvención continúa siendo realmente un apoyo a las entidades o Empresas

de una teoría general del Fomento, en la «Revista de Estudios Políticos», núm. 48.

El porqué la subvención ha sido considerada tradicionalmente como técnica exclusiva de fomento lo explica SCHINDLER (op. cit., pág. 96): «Es wurde also eine einzelne Funktion als Ausgangspunkt genommen, und von hier aus ein Blick auf die Subventionen geworfen, statt dass auch einmal vom Subventionswesen als Gesamtheit ausgegangen und nach der Vielheit der Funktionen gefragt worden wäre. Vom Standpunkt der reinen Wissenschaft aus gesehen, ist die bisherige Betrachtungsweise allerdings unanfechtbar, denn das Subventionswesen ist ein völlig uneinheitliches, yeder reinen Systematik abholdes Gebilde.»

J. JEUGER (*Beitrag zum Problem der Subventionen und zur Ausgabenlehre*, en el «Festgabe» H. SCHORER, Berna, 1947, pág. 143) fué el primero en llamar la atención sobre las múltiples funciones de la subvención, estudiándola en el cuadro de la política estatal de los gastos, que divide en tres grandes sistemas del gasto: sistema de los gastos para cultura y bienestar, sistema de los gastos político-sociales y sistema de los gastos coyunturales.

(63) Déficit económico del Ayuntamiento (D. 5 julio 1944) para cubrir necesidades de grandes gastos sobrevenidos. (Reconstrucción de Cádiz, Ley 4 mayo 1948.)

(64) D. 8 septiembre 1950, O. 27 julio 1950, O. 28 marzo 1953 (como compensación al aumento del impuesto sobre la gasolina), subvención para compensar líneas aéreas deficitarias de Iberia. (L. 7 junio 1940, Vid. SCHINDLER (op. cit., págs. 100 y sigs.). «Die Entschädigungsfunktionen der Subventionen.» «Mann könnte sie auch als öffentlichrechtliche Entschädigungen in einem weiteren Sinne bezeichnen, denn wie bei der öffentlich-rechtlichen Entschädigung i. e. S. wird ein durch rechtmässigen staatlichen Eingriff angerichteter Schaden wieder gutgemacht.» Sin embargo, añade: «Hingegen wird die Entschädigung hier nicht, wie dort, vorbehaltlos ausgerichtet, sondern mit einer Bedingung verbunden, und damit zur Subvention gestempelt.»

particulares, pero el fin no es ya suplir deficiencias privadas, sino cumplir, por un lado, con un imperativo de justicia que supone la indemnización del daño causado por *fait du prince* al establecer coactivamente el precio por debajo del coste normalizado, y de otro, por la necesidad de establecer tales subvenciones a fin de impedir que se frustren las técnicas del precio político. Respecto al repercutido—consumidor o usuario—, la subvención es de fomento, con fines sociales, pero en cuanto al incidido, Empresa beneficiaria, la subvención es de pura indemnización, con fines económicos. No sólo el precio político da nacimiento a las formas de subvención-indemnización, figura mucho más general. Puede citarse, como ejemplo de esto, las subvenciones de Beneficencia, por supresión de rifas y loterías, que se consignan en los Presupuestos generales bajo la técnica contable de subvenciones, pero como costes de recaudación de Loterías.

3) A fines de integración política y de coordinación de órganos públicos desconcentrados (subvención-intervención). A este fin obedecen los *grants-in-aid* británicos, y con mucha mayor intensidad y generosidad la técnica subvencional utilizada por los Estados federales (65).

4) Con finalidad de premio por actividades pasadas (subvención-premio) (66), que verdaderamente es una especie de la subvención general de fomento.

5) A fines de flexibilidad del gasto (subvención-dotación, subvención-transferencia, subvención-consignación). Aquí, un aspecto inicialmente adjetivo a la subvención pasa a ser la consideración primordial. Puede advertirse, en lo que hace a este epígrafe, una lucha de criterios. De un lado, el criterio hacendístico, que quiere reservar la técnica de la subvención a los fines de fomento, y de otro, la realidad administrativa, que pretende utilizar esta técnica flexible, justamente por su sola agilidad.

Para la Administración concedente basta ordenar el gasto y certificar la percepción por el beneficiario. La rendición de cuentas, con detalle de justificantes, pasa a la entidad subvencionada, que es aquí de carácter público. Esto como principio general, toda vez que según el art. 71 del Reglamento de la ordenación de Pagos, de 24 de mayo de 1891, única norma general del Derecho financiero sobre subvenciones, se admite como una segunda clase de subvenciones aquellas otorgadas «sin obligación por

(65) Cfr. SCHINDLER, op. cit., y BOULOIS, op. cit.; U. K. HICKS, *Hacienda pública*, Madrid. Aguilar, 1947.

(66) D. 19 mayo 1951, D. 15 agosto 1941, D. 6 abril 1943.

parte de las Empresas, Sociedades, Corporaciones o particulares, de acreditar la ejecución» (de las obras).

De este modo, toda una serie de funciones administrativas propias llevan un sistema de cobertura de gasto, bajo el título de subvención, la que pasa a ser efectivamente un *dépens de transfer*, pero en sentido de pura contabilidad pública. Así, de la teoría de los *premios y apremios* (policía y fomento) (67), de la función del Poder, *poenas ac praemia irrogare*, de que nos habla BODIN en su *Tableau de Droit Universal*, de los avances de que habla JUSTI (68), los socorros, los subsidios, destinados según la cameralística, «a socorrer a las personas cuyos negocios están decaídos, para que puedan subsistir y no se resienta el orden económico» (69), se pasa al carácter de la subvención como procedimiento general de fomento u otra finalidad.

Esta clase de subvenciones pierde su carácter de técnica de fomento administrativo, pasando a ser una mera transferencia financiera, transformándose, en definitiva, como dice BOULOIS, en falsas subvenciones. En este sentido, cuando la actividad que la Administración quiere poner en marcha necesita de suyo, por sus especiales características, una flexibilidad y agilidad de actuación financiera que no entra en los estrechos cánones de la administración presupuestaria normal, se presenta una opción: o bien seguir el camino, ya tradicional, de establecer una Caja especial, o bien consignar el gasto en los Presupuestos normales, bajo el epígrafe de subvención. Esta última solución deja de ser optativa y pasa a ser la única cuando no se trata de actividades comerciales, sino de materias que por su naturaleza se resisten a la justificación de cuentas presupuestarias o parapresupuestarias (70).

(67) JORDANA POZAS: *Teoría del fomento en el Derecho Administrativo*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, pág. 17.

(68) Op. cit., pág. 69.

(69) JUSTI, op. cit., pág. 124, epígrafe 269. Este fenómeno de amplificación de los fines iniciales de una técnica no es, de otro lado, extraño, sino normal en el mundo del Derecho y sus técnicas. RATHENAU había ya indicado cómo «las instituciones, aun conservando su nombre y sus atributos esenciales, cambian de contenido, es decir, de razón de ser». ROGER PERROT (*De l'influence de la technique sur le but des institutions juridiques*, París, «Recueil Sirey», 1953, págs. 76 y sgs.) dedica un capítulo entero a la «influencia de la técnica y la metamorfosis de los fines», basada esta influencia en el principio de equilibrio entre la técnica y la finalidad de la institución en un momento dado. A este principio da el nombre tomado de BELOT de *fenómeno de la recurrencia*.

(70) Así sucede, por ejemplo, en el artículo 4.º, grupo 1, concepto 2, del Pre-u-

De este modo la subvención, en tales casos, se aparece como una forma de consignación de créditos presupuestarios, para gastos oficiales, que rebasan el mero concepto de fomento administrativo. Son, por el contrario, materias que entran de lleno en la competencia estrictamente administrativa, pero con la particularidad de que la consignación presupuestaria no es normal, sino bajo la rúbrica de subvención. Con ello, el Presupuesto gana en estos aspectos una enorme flexibilidad, siguiendo el camino paralelo de los *grants-in-aid* del Presupuesto británico. Tales subvenciones-dotaciones pasan a ser lo que la terminología británica llama *Unconditional grants*, *block grants*, y la suiza *Dotationen*.

A su vez, esta especial forma de subvención administrativa puede adoptar una doble modalidad. O bien el coste del servicio es sufragado íntegramente por la subvención presupuestaria, en cuyo caso la rendición de cuentas sigue el camino de las subvenciones en general, es decir, justificación *a posteriori* y disponibilidad global a comienzos del ejercicio económico anual, o bien, por el contrario, la subvención pasa a ser uno de los modos de financiación del servicio, erigido en Caja especial, en cuyo caso existe, efectivamente, una rendición de cuentas *a posteriori* y *a priori*, pero no ya dentro del Presupuesto general, sino concretamente en la aprobación del presupuesto de la Caja especial, siguiendo las normas de las leyes de unidad de la Hacienda pública. La subvención pasa entonces de subvención-consignación a subvención-dotación (71).

Tanto en el caso de la subvención-consignación como en el de la subvención-dotación, pasa a ser criterio determinante de la elección de la técnica subvencional la flexibilidad financiera del gasto, que prima sobre cualquier otra consideración de fin. Desde el punto de vista de la autarquía que ordena el gasto, continúa siendo subvención la rendición de la

puesto de la Presidencia del Gobierno (Subvención para gastos de información y servicios jurídicos). Solución optativa es la del artículo 4.º, grupo 1, concepto 6. del mismo Presupuesto Subvención para la Junta de energía nuclear, incluso expropiación de yacimientos, y premios en su caso, concesiones o permisos de investigación minera, terrenos, caminos, edificios e instalaciones. De la distinción entre subvención estricta y consignación, vid., *ad exemplum*, O. 23 marzo 1946.

(71) Casos de subvención-donación, D. 19 abril 1941, O. 30 mayo 1941. También deben incluirse, dentro de esta categoría, las llamadas *aportaciones mediante subvención* (L. 26 mayo 1944, D. 7 julio 1944, O. 23 diciembre 1944, D. 15 diciembre 1940, o *asignaciones mediante subvención*. Cfr. KÖTTGEN, *op. cit.*, pág. 490: «Ein weiterer Teil öffentlicher Subventionsmittel fließt in die Kasse ausser-staatlicher Selbstverwaltung.»

cuenta por la autoridad subvencionante; se elimina, en los casos de subvención-consignación, que pasa a ser a modo de un capítulo presupuestario para gastos reservados y se traslada al presupuesto autónomo del servicio beneficiario en el supuesto de la subvención-dotación, eliminando así al órgano subvencionador el trámite de la rendición de cuentas.

Prevalece así, de tal modo, sobre el Derecho administrativo material y sobre los fines propiamente administrativos, el criterio del Derecho financiero y la contabilidad pública y el fin de flexibilidad contable de tal modo que quizá esta suerte de razones haya sido, de otro lado, las que hayan impulsado al crecimiento vertiginoso de las subvenciones. Como dice SEELDRAVERS, resulta un poco difícil de comprender que el *paternalismo*, el fin de fomento puro, al que WALINE liga toda la técnica subvencional, haga ascender el volumen de las subvenciones hasta un 30 por 100 del Presupuesto, por ejemplo, en Bélgica (72).

Estas formas no son abstractamente desdeñables en cuanto a su inserción en un sistema general de la subvención administrativa. Se trata, en última instancia, de una cuestión previa de método, de la necesidad de no descuidar el aspecto de poder financiero de cualquier actividad administrativa. SEELDRAVERS (73) ha llamado vehementemente la atención sobre este problema de método: «Argumentado alrededor de antiguos principios o reducido a dispersas nociones de lo contencioso—que no es sino su estado de enfermedad—, el Derecho administrativo cesa a menudo de corresponder a las realidades de la vida de la Administración, a la que deberá pronto renunciar a inscribir en sus cuadros si no se modifica.»

Este aspecto financiero de los problemas económicos es siempre primordial. No olvidemos —aunque la expresión sea excesivamente enfática—

(72) WALINE (*Manuel élémentaire de Droit Administratif*, Paris, «Sirey,» 1945, pág. 263) concibe la subvención como medida exclusiva de fomento: «La subvention est une aide à l'initiative privée.» Idem DUEZ, DEBEYRE, *Traité de Droit Administratif*, Paris, «Daloz», 1952 (subvención = aide financier). En Italia, Aldo M. SANDULLI (*Manuale di Diritto amministrativo*, Nápoles, «Jovene», 1952, págs. 391 y 392), sigue el mismo criterio limitado: La subvención es «una forma di ausilio e di incoraggiamento.»

(73) Op. cit., pág. 321. SCHINDLER (op. cit., págs. 95 y 96) dice a este respecto: «So ist etwa die Meinung, die Subventionen dienen lediglich der Förderung erstrebenswerter Ziele, noch sehr verbreitet. Sie mag vor einem Jahrhundert, als die Aufgaben des Staates noch eng begrenzt waren, richtig gewesen sein. Heute hingegen gehört die Ausrichtung der Bundesbeiträge, weitgehend zu den verfassungsmässigen Pflichten des Bundes und kann nicht plötzlich unterbleiben.»

que, según VIVIEN, todas las funciones administrativas se traducen en último término en gastos.

A la vista de toda esa multiplicidad de fines, asumidos por la técnica subvencional, parece que el único elemento que es común a todos los supuestos, llamados legalmente subvencionales, dentro de una definición homogénea en su contenido y heterogénea frente a otras técnicas y categorías administrativas, es este aspecto, aparentemente adjetivo, de la forma de rendición de la cuenta, por mejor decir, en lo que atañe a la Administración concedente, de la supresión del trámite fiscal de la rendición. Así la intervención crítica fiscal se centra en el gasto de modo exclusivo.

Es ésta cabalmente otra diferencia entre la técnica de las subvenciones y la de las primas. En ésta no se intenta conseguir en ningún caso flexibilidad financiera del gasto. Cuestión que, como hemos visto, es trascendental en muchos casos de la subvención. Con todo ello quedaría la subvención limitada a la idea, apuntada por M. HAURIOU (74), de la *pure opération budgétaire*. Dentro de la técnica de los *grants-in-aid* o *exchequer grants*, la subvención es concebida como una figura de alcance financiero. Así, en el *Public Accounts Committee* de 1896, el *grant-in-aid* se define:

a) Como una excepción al principio según el cual todo gasto previsto en un concepto presupuestario debe ser intervenido previa y posteriormente por los órganos de fiscalización (*Comptroller* y *Auditor-General*).

b) Como una excepción a la regla según la cual todo dinero votado por el Parlamento que no se haya gastado al fin del ejercicio económico debe ser devuelto al *Exchequer* (75).

B.—La discrecionalidad en el otorgamiento de las subvenciones.

Al carácter discrecional que por modo normal corresponde al otorgamiento de subvenciones se ha dado una serie de explicaciones y fundamentos distintos.

(74) *Précis de Droit administratif et Droit Public*, «Sirey», París, 1927, 11 ed. pág. 677.

(75) En el mismo sentido. A. J. V. DURELL (*Principles and Practice of the System of control over Parliamentary Grants*): *a free gift; and a final payment, not subject*

a) Así, SEELDRAVERS (76) pone de relieve cómo el Derecho administrativo holandés califica la subvención como una efectiva donación administrativa. Aunque algún precepto aislado de nuestra legislación utiliza el término donación referido a las subvenciones por causa personal (77), parece, en principio, que es incompatible con los fines a cumplir directa e indirectamente, por la Administración, la existencia de *causa donandi gratia* en el gasto, aparte de que con este criterio se dejarían fuera de la técnica subvencional todos los casos que no se engloban bajo la rúbrica de subvención-fomento. Los *grants-in-aid* se definen en este mismo sentido, en Inglaterra, como *free gifts*. HUBER engloba la subvención en la categoría de actos favorecedores; esto es, que amplían la esfera patrimonial y negocial del particular (*Begünstigende Wirtschaftsverwaltungsakte*)).

A este carácter de liberalidad se une así la consecuencia de la discrecionalidad y el llamado por JÈZE principio de la precariedad de las subvenciones, que recoge nuestra Sentencia de 17 de enero de 1940: «Las subvenciones tienen carácter temporal y voluntario, siendo, por tanto, facultativa su supresión, sin que puedan nunca considerarse como obligaciones de carácter permanente ni necesario.»

La subvención puede entenderse, efectivamente, como acto de liberalidad, al modo que TREVES, LUCIFREDI y FRAGOLA lo entienden. La Administración no adquiere nada con la subvención, de modo que desde este punto de vista no hay inconveniente en atribuirle un *animus liberalitatis*. La doctrina alemana liga a la subvención el carácter de *unentgeltliche zuzwendung*.

Mas no hay en ningún caso donación; la subvención se otorga en este sentido en tanto en cuanto la Empresa subvecionada sirva al interés público. Como ha dicho CHARDON, no hay gasto público, sino para la satisfacción de una necesidad pública.

to the normal rule of surrender of any balance unexpended within the year». «Generally speaking, the making of a grant-in-aid implies a waking of parliamentary control over the expenditure in detail.» No he podido compulsar directamente estas citas, que aparecen en el artículo de J. W. GROVE, *Grants-in-aid to Public Bodies*, publicado en la revista «Public Administration», Londres, vol. XXX, 1952, págs. 299, 300, 303.

(76) SEELDRAVERS, en la «Revue Internationale des Sciences Administratives», op. cit.

(77) Así hablan de donación el D. 18 junio 1943 y el D. 7 julio 1950. Cesare CAMMEO (*I contratti della pubblica amministrazione*, Firenze, «C. Cy», 1937, págs. 53 y sgs.) indica cómo en la subvención no hay *animus donandi* por parte de la Administración, sino *animus solvendi* o intención de crear un vínculo jurídico *sui generis*, bajo la forma de contrato inominado *do ut facias*.

b) La subvención administrativa supone un acto dispositivo que constituye una prestación de la autoridad pública. A. M. DONNER (78) distingue a este respecto entre las disposiciones onerosas y las disposiciones de gratificación. Las disposiciones que suponen una obligación de hacer son en general disposiciones onerosas. Por el contrario, las disposiciones de gratificación comprenden todos los casos en que se establece una prestación a cargo de la Administración. De este modo, la subvención, junto a la dispensa, la autorización o la concesión, se coloca entre las disposiciones de gratificación, como actos unilaterales de la Administración.

En su concepto original, la subvención es una intervención benévola del Tesoro. Ningún contrato se forma a título gratuito entre el Estado, de una parte, y el beneficiario de la subvención, de otra. El beneficiario no puede reclamar por vía de acción en justicia el pago de una subvención. Si la noción de subvención ha evolucionado y ha llegado a ser, en numerosos casos, una dotación asegurada por el Estado a organismos determinados, su naturaleza jurídica no ha cambiado; permanece como intervención unilateral de la Administración pública. La mayor parte de los reglamentos insisten todavía sobre este punto, subrayando que el otorgamiento de una subvención es facultativa del Ministro y que se efectúa solamente «en el límite de los créditos presupuestarios». No hay, pues, en principio, derecho a otorgamiento de subvención (79).

c) Siendo la subvención un procedimiento de administración, esta discrecionalidad hay que buscarla en otro orden de consideraciones.

La discrecionalidad, en primer término, puede concebirse en un doble sentido :

- 1) La Administración es libre de otorgar o no las subvenciones.
- 2) Caso de que la Administración opte por el otorgamiento genérico, es libre de conceder la subvención a la entidad que estime más oportuno, sin que quepa por parte de los administrados una pretensión jurídica a la subvención.

En el otorgamiento de la subvención existen, en efecto, dos momentos distintos, claramente diferenciados. La Sentencia de 4 de abril de 1934 ha escindido claramente esta doble fase del momento de otorgamiento :

(78) *De rechtskracht van administratieve beschikkingen Alphen a/d Rijn*. 1941, págs. 85 y sgs.

(79) SEELDRAEYERS, op. cit., pág. 295.

Primero. Consignación en los Presupuestos generales del Estado para un fin determinado.

Segundo. Apreciando después libremente y procediendo a efectuar la distribución, o por lo menos a planearla, entre aquellas entidades que se estime lo merecen, y este segundo acuerdo no es otra cosa que la puntualización del primero, que completa, y de cuyo carácter discrecional notoriamente participa.

La misma Sentencia establece la naturaleza discrecional de la subvención al decir que «no es ni puede ser reglado cuanto representa el ejercicio de la acción tutelar por parte de la Administración en provecho del bien público, ni lo referente a compromisos espontáneamente adquiridos para compensar a entidades o particulares la falta de fondos destinados a fines de existencia social». La subvención es así un acto que se emana en virtud de «facultades libérrimas y discrecionales».

Esta doble discrecionalidad obedece, en definitiva, al mismo carácter de procedimiento de intervención, previa o posterior, que a la subvención afecta. La naturaleza de la intervención económica lleva aparejada la necesidad de que la Administración se reserve en su actuación una plena potestad para hacer o no hacer y para hacer en uno o en otro sentido. El control de la oportunidad hace que el primer aspecto de la discrecionalidad subvencional (otorgar las subvenciones o dejar que las sumas consignadas con esta finalidad en los Presupuestos sean devueltas a la Hacienda pública) no reviste siquiera el carácter de deber de buena administración. Por el contrario, la segunda fase de la discrecionalidad tiene la naturaleza de discrecionalidad estimativa, tal y como esta expresión es entendida corrientemente en la doctrina (80).

(80) Nuestro Consejo de Estado se ha hecho eco de esta categoría de discrecionalidad estimativa, según un constante criterio mantenido en sus consultas en materia de obras públicas, contratos y concesiones administrativas. El concepto de discrecionalidad estimativa fué introducido por LAUN en su ya célebre libro *Das freie Ermessen und seine Grenzen*. bajo el nombre de discrecionalidad vinculada —*gebundenes Ermessen*—. En la doctrina alemana reciente se suele distinguir: *Auslegungsermessen*, *Subsumptionsermessen* y *Handlungsermessen*. (Cfr. FLUME, en el «Festschrift für Smend», pág. 59; NEUMANN-DÜSBERG, en «Juristen Zeitung», 1952, pág. 705; LEWALD, en el «Monatschrift d. Deutschen Rechts», 1952, pág. 277; ULE, en el «Dt. Verw. Blatt», 1952, pág. 721; WERNER, «Dt. Verw. Blatt», 1952, pág. 550; GIESE, «J. Z.», 1952, pág. 585; LÖNING, en el «Dt. Verw. Blatt», 1952, págs. 197 y 235; van HUSEN, en «Dt. Verw. Blatt», 1953, pág. 70; HAAS, «Monatschrift für Deutsches Recht», 1953, pág. 653.) Vid sobre el tema, que da lugar a una abundante bibliografía, Carlo Maria IACCARINO, *Studi sulla motivazione, con speciale riguardo agli atti amministrativi*. Roma. 1933, pág. 198, y

La afirmación de la discrecionalidad es normal en la normativa sobre subvenciones, bien sin mayor especificación (81), bien señalando los criterios estimativos de la discrecionalidad (82) o discerniendo la subvención mediante concurso (83). Asimismo se afirma la discrecionalidad en el *quantum* de la subvención, bien sin más, bien especificando los criterios estimativos aplicables (84). Sin embargo, afirmado el principio general de la discrecionalidad, la Administración puede quedar vinculada, bien por la ley (85), o por acto propio, general (S. 10 marzo 1936) o específico. A su vez, se da toda una gama de posibilidades intermedias de subvención vinculada. En estos casos se abre vía contenciosa para exigir de la Administración el otorgamiento de la subvención, fijándose en algunos casos procedimientos administrativos especiales, previos a la reclamación contencioso-administrativa (86). Se dan las siguientes causas de obligatoriedad:

a) Por ley, pacto internacional o concordato (87).

b) Por acto administrativo bilateral

 a') por concesión administrativa (88).

BIONDI, *Teoria generale della discrezionalità nella dottrina dello Stato moderno*, en los «Annali della Università di Macerata», 1933. Deben verse también las observaciones muy interesantes y acertadas de GARRIDO FALLA sobre el tema en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 13.

(81) Sobre el carácter discrecional de la subvención, D. 8 septiembre 1939. D. 10 octubre 1951, L. 19 abril 1939. D. 2 junio 1944, O. 14 julio 1945, etc.

(82) O. 29 noviembre 1941, L. 26 diciembre 1939.

(82) D. 12 junio 1939, L. 26 diciembre 1939, O. 5 agosto 1952.

(84) D. 5 enero 1939, O. 29 noviembre 1941, L. 21 abril 1949, O. 21 junio 1951, L. 21 julio 1918; L. 16 julio 1949, D. L. 7 julio 1950. Ley de Régimen Local, artículo 258, Regl. 1 abril 1943, L. 24 julio 1918.

(85) Estos casos de subvención vinculada suponen técnica paralela de las primas, que se estudia a continuación. Vid. L. 7 abril 1952.

(86) Recursos de súplica (D. 8 septiembre 1939, D. L. 21 agosto 1925), o de alzada (D. L. 21 agosto 1925, O. 22 febrero 1947).

(87) L. 20 diciembre 1952, D. L. 1 diciembre 1950. El caso de subvención obligada por pacto internacional, se da normalmente en el abono de cuotas a organismos internacionales, que lucen en los Presupuestos bajo epígrafes y técnicas de subvención. Vid. también los *Grants* del llamado Plan Marshall, en su aspecto jurídico, en *Die Wirtschaftsunionen in ihrer Stellung zu den Nationalwirtschaften und zur Weltwirtschaft*, en «Verwaltung und Wirtschaft», München, 1950, pág. 146, y *Department of Commerce: Foreign Transactions of the U. S. Government*, Washington, mayo 1949, S. A.-19.

(88) L. 27 diciembre 1947, L. 21 abril 1949, D. 9 diciembre 1949, D. 8 octubre

b') Por contrato.

c) Por acto administrativo unilateral,

a) Por llamamiento a subasta (89).

Así, sobre la autovinculación administrativa, la Sentencia de 12 de enero de 1931 dice: «No puede admitirse la naturaleza discrecional del acuerdo denegatorio de la subvención, por ser tal acuerdo consecuencia de otros anteriores en que la Administración había establecido reglas para la concesión de la subvenciones y por ellos se limitó a sí misma, convirtiéndola en reglada, la facultad discrecional de otorgar o no concesiones de auxilios en metálicos.» (En el mismo sentido, S. de 10 de marzo de 1936). Esta posibilidad de autovinculación alcanza también al *quantum* y al *quomodo* de la subvención. Así, la S. de 10 de junio de 1930 indica que si se estipuló el pago de la subvención en títulos de la Denda no se puede verificar el pago en metálico.

El caso de las subvenciones concesionales puede significar, en definitiva, el caso más claro de subvención-indemnización, por la contrapartida que supone el poder de fijación de tarifas a precios políticos, por la Administración. Generalmente, tal es el caso, ya que, aunque no tenga este principio una aclaración formal explícita, así se deduce si se tiene en cuenta que las tarifas que se fijan corrientemente por el costo de explotación y este costo queda disminuido por la subvención regular de la Administración (90).

1950. L. 13 julio 1950, L. 23 noviembre 1877, L. 4 mayo 1877. L. 24 julio 1918; D. 22 febrero 1952. Vid mi artículo *Concesiones administrativas* en la «Enciclopedia Jurídica» Seix», tomo IV, y Couturier de ROYAS, *Des offres de concours et de subventions en matière de travaux publics, thèse*, París, 1913.

(89) Ley Obras Públicas, concesiones con subvención. Distinto es el caso de llamamiento de los beneficiarios futuros a través de concurso (L. 26 diciembre 1939, 12 junio 1939, etc.), en que la Administración puede reservarse, por Ley o por convocatoria, la facultad de declarar desierto el concurso y no proceder, por tanto, al otorgamiento de la subvención. En casos de subasta, la Sentencia de 2 de diciembre de 1933 indica que «la adjudicación de la subvención, en casos como el que se trata, requiere la previa existencia de un presupuesto, que sirviendo de base a las proposiciones de los peticionarios, pueda determinar el ofrecimiento de rebajas en el acto de licitación a los efectos de perfección del oportuno contrato».

(90) Distinto es el caso de las tarifas normalizadas, cuando la subvención es excepcional; por ejemplo: en el supuesto de concesiones hidroeléctricas y tarifas de electricidad unificadas. (Cfr. D. 12 marzo 1954.)

C.—*La subvención como medio de intervención.*a) *El proceso general de intervención por medio de las subvenciones.*

La técnica de las subvenciones constituye, como ha dicho HAURIU, una preciosa libertad para la Administración pública que le permite, interesándose en las iniciativas particulares, no aislarse del mundo exterior y establecer un puente entre el dominio de la vida pública y el de la vida privada. Al gesto de los hombres dedicados a empresas de interés general, permite responder con un gesto de aprobación y de aliento. Por sí sola, la práctica de las subvenciones bastaría para demostrar que la Administración pública no es un organismo egoísta, guardando en sí misma celosamente toda la preocupación por el bien público, sino que implica, por el contrario, un centro de actividad, suscitando y manteniendo a su alrededor otras actividades de particulares, a quienes invita a colaborar en una tarea que por su amplitud rebasa sus propias fuerzas (91).

La subvención implica de este modo una técnica nueva en el manejo del servicio público, permitiendo una ampliación del ámbito cubierto por el mismo. Las instituciones o empresas subvencionadas se sitúan a través de la subvención en la órbita del servicio público, es decir, se administrativizan en cierto modo (92). LABAUDÈRE (93) define la subvención como *un procédé d'intervention*. JELLINER habla de la *vis indirecta* de la Administración. El mismo autor señalaba en 1910 (94) la «dis-

(91) M. HAURIU, *Précis de Droit administratif*, 11^a ed. cit., 1927, pág. 276.

(92) WALINE, *op. cit.*, pág. 185: «Toute subvention accordée à une association entraîne de plein droit un certain contrôle de la personne administrative sur le groupement bénéficiaire.» DUEZ-DEBEYRE, *op. cit.*, párrafo 822, pág. 397. Gaston JEZE, *Principios generales del Derecho administrativo*, II. Buenos Aires, «Depalma», págs. 52 y 53. La titularidad subvencional llega a ser, en muchos casos, efectiva titularidad administrativa. Así ha sucedido en la historia de las obras públicas en España, conservándose el criterio en materia de Beneficencia, obras locales, según la Ley de Régimen local (art. 542, letra C), etc. Además de esta consecuencia, la existencia o no de subvención lleva consigo la aplicación de normativas distintas; por ejemplo, en las concesiones de obras públicas (cap. VI o VII de la Ley de 13 de abril de 1877), hasta el punto que la mera petición de subvenciones en concesión no subvencionada lleva aparejada la caducidad (art. 61. Ley de 13 de abril de 1877), art. 29 Regl. 6 julio 1877).

(93) ANDRÉ DE LABAUDÈRE, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, Paris, Soufflot, 1953, pág. 569.

(94) Cons. Etat, 24 diciembre 1909. Affaire Commune de la Bassée, Sirey, 1910, III, part., pág. 49, en Boulois, *op. cit.*

tinción singularmente interesante y preciosa entre el servicio público organizado administrativamente y el servicio privado, del cual una administración pública puede asegurar el beneficio por una subvención». «Esta distinción es interesante teóricamente, porque ella invita a reflexiones sobre el límite del servicio público; es preciosa prácticamente, porque, actuando la perspectiva del servicio privado, ayudado por subvenciones, crea un nuevo procedimiento de administración y suministra a la autoridad, por la elección entre el procedimiento de servicio público y el de servicio privado subvencionado, una libertad extraordinariamente ventajosa.» En definitiva, toda concesión de privilegios lleva consigo la imposición de cargas, según la interpretación del Derecho clásico: *Princeps, privilegia concedendo, videtur etiam obligationes concedere* (21, Paulo, lib. 11 ad edictum). HUBER pone de relieve cómo normalmente los actos favorecedores (*Begünstigende Akte*) llevan consigo también una carga (*Kombination von Begünstigung und Belastung*).

Un servicio del cual el 95 por 100 de los gastos son cubiertos por una subvención del Estado parece debe ser considerado en adelante como un servicio del Estado, aunque continúe administrado en el ámbito local o por intermedio de una persona privada. El Consejo de Estado francés, llamado a dictaminar sobre la naturaleza de un servicio, ha tenido algunas veces en consideración este criterio financiero (95). Aparte de la descentralización territorial y orgánica o de servicios públicos, con las subvenciones, la descentralización desciende hasta los órganos privados, a veces, incluso, sin forma jurídica determinada, y cerca de simples particulares que son llamados a colaborar en los servicios públicos.

Por influjo de este orden de cosas, se ve paulatinamente disminuir los límites que existieran bastante netamente en otro tiempo entre el derecho público y el privado. El derecho administrativo tiene un dominio que se extiende sin cesar, y se ve obligado a transigir con las formas jurídicas del derecho privado, por cuyas instituciones actúa. La subvención es un procedimiento de administración que concilia y armoniza este estado de cosas. Si, de una parte, aparece como un factor de centralización administrativa, puede, de otra parte, también, preservar la esfera de actuación particular, dando al Estado los medios de obrar eficaz e indirecta-

(95) Cfr. *Conseil d'Etat recueil des arrêts*, pág. 382, 17 octubre 1947; *Commune de Fillez*, 14 janvier 1944, Rony.

mente sobre las instituciones de carácter privado (96). Como ha aclarado HAURIUO, el hecho de que las actividades de una empresa privada sean subvencionadas con dinero público, no supone de suyo, y sin más, la calificación de servicio público. Para esta calificación parece que fuerza el carácter público de los fondos que nutren la empresa, pero a estos efectos la frontera la señala no la idea del dinero público, sino el carácter no público, en un sentido contable de estos fondos (*comptables publics, denier public*) (97).

Concentración de poder y compatibilidad con la libertad ha sido la consecuencia, en este orden de cosas, de la política subvencional de Estados Unidos y Suiza, países enfrentados con los espinosos problemas que toda Federación o Estado federado lleva consigo. SCHINDLER y BOULOIS han puesto de relieve todo este proceso, por lo cual basta la remisión a estas dos obras fundamentales en materia de teoría de las subvenciones.

Como ha hecho notar KÖTTGEN (98), este dato de la posible intervención a través de las subvenciones, es decir, la expansión de lo público por la técnica subvencional, tiene, en hipótesis al menos, su contrapartida: la posibilidad de que la Administración gaste su dinero, no en funciones cumplidas directamente por ella, sino en costear actividades desarrolladas por particulares. En el mismo sentido, HEINIC habla de la fuerza centrífuga de las subvenciones—*Fliehkraft der Subventionen* (99)—. La Administración cambia, en efecto, su propia gestión posible con los fondos de su subvención, por un control sobre la gestión de los demás.

b) *La intervención en la actividad del subvencionado en el Derecho español.*

Con la subvención, la Administración adquiere un poder sobre la entidad beneficiaria. Las técnicas de este poder pueden a su vez derivarse:

(96) BOULOIS, op. cit., pág. 297.

(97) Vid. André BUTTENBACH, *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Librairie de Droit et de Jurispr. Paris, 1952, pág. 61. La tesis contraria ha sido sostenida por ROMJEU en la «Gazette des Tribunaux», 1935, y por WALINE, aunque éste se apoya en la asunción del aleas financiero por el Estado, y da, por tanto, una solución particular, estrictamente para esos casos.

(98) Op. cit., pág. 489.

(99) HEINIC, *Das Budget*, tomo II, 1951, pág. 338. Citado por KÖTTGEN, *Subvention*, cit.

a) de la Ley (100); b) de la facultad discrecional regular que incumbe a la Administración al condicionar la subvención (101). Así, las leyes de protección a la construcción naval atribuyen a la Administración la facultad de utilizar los buques subvencionados para necesidades nacionales, previa indemnización. En este aspecto, ya la Ley de 1907 había establecido una serie de servicios gratuitos como contrapartida de la subvención.

De todos modos, la consecuencia más trascendental, en lo que hace a la intervención administrativa *ex lege* mediante subvenciones, la creación de una base jurídica para el poder tarifario, que asume la Administración sobre las Empresas subvencionadas, dándose así fundamento contractual a tal poder. Aparte de ello, a través de la subvención, la Administración puede conseguir: a) un control de la actividad desarrollada por la entidad subvencionada, control que alcanza desde la simple vigilancia e inspección (102) hasta el control interno de la entidad (103) mediante designación de interventores de fondos. Consejeros con facultad de veto suspensivo (104), nombramiento del Consejo rector en su totalidad (105), facultad de aprobar o rechazar el nombramiento de cargos directivos y técnicos de las Empresas (106), necesidad de aprobación administrativa y de balances y presupuestos (107) e intervención en los fondos de la entidad beneficiaria (108) y, en general, el control técnico y mer-

(100) D. 29 noviembre 1941, D. 8 marzo 1946, Ley de Obras Públicas, D. L. 23 mayo 1947, D. 27 mayo 1949, O. 6 junio 1951, D. L. 21 agosto 1925, O. 11 noviembre 1941, O. 20 marzo 1944, L. 27 diciembre 1947, O. 9 mayo 1921, D. 13 agosto 1948, L. 21 mayo 1908, L. 4 mayo 1948.

(101) Vid. SCHINDLER, *op. cit.*

(102) L. 29 noviembre 1941, D. 27 mayo 1949, D. 22 febrero 1952.

(103) Cfr. sobre el control interno, mi artículo *Actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 3. Roger BLOCH (*Les applications en France de l'économie mixte*. Librairie Gén. de Droit et Juripr. Paris, 1941, pág. 143) dice a este respecto que «le contrôle doit être à la fois efficace et nettement distinct d'ela gestion». Por D. L. 30 octubre 1935 se estructuró en Francia un sistema general, bajo la rúbrica de «Contrôle de l'Etat sur les Sociétés, Syndicats et Associations, ou Entreprises de toute nature, ayant fait appel au concours financier de l'Etat».

(104) L. 24 octubre 1939.

(105) Caso del Ateneo de Madrid, O. 23 marzo 1946.

(106) L. 29 noviembre 1941, L. 21 diciembre 1947.

(107) L. 21 mayo 1908.

(108) D. L. 23 mayo 1917.

cantil de la actividad (109), obligación de presentar justificantes de la inversión (110) y dar cuenta de la misma (111) acreditando su real aplicación (112); *b*) una facultad dispositiva reservada a la Administración en la actividad de la entidad beneficiaria (113), que puede llegar hasta la dirección misma de la Empresa (114) y a la fijación de la marcha de la misma (115); *c*) a la consideración indirecta de la entidad beneficiaria como órgano administrativo, a través de la creación de recursos jerárquicos impropios (116).

Estas medidas no son peculiares de nuestro Derecho. Así, por ejemplo, en Estados Unidos se distingue, como medios de control :

1. Los *plans and budgets*.
2. *Federal inspection*.
3. *Audit* (inspección contable).
4. *Records and reports* (117).

La exacta calificación de que supone un mero control administrativo, siquiera éste lleve el calificativo de control interno y la diferencia entre los casos en que la entidad subvencionada se somete a control de aquellos otros en que junto al control asume la obligación de cumplir determi-

(109) Ley de Obras Públicas de 1877.

(110) O. 21 marzo 1952, D. 19 marzo 1938.

(111) L. 17 julio 1945.

(112) O. 14 julio 1945.

(113) L. 29 noviembre 1941, O. 6 junio 1951.

(114) D. 20 marzo 1944.

(115) L. 4 mayo 1948.

(116) O. 6 junio 1951.

(117) Vid. KEY, *The administration of federal grants to states*, Chicago, 1937.

J. Henry RITTERMANN, *State and Federal Grants-in-Aid*, Nueva York-Chicago, 1938, pág. 188.

En Suiza, MATTI distingue (op. cit., pág. 71):

a) Die rechnerische oder (indirekte Subventions Kontrolle (Rechnungsausweise).

b) Die direkte Kontrolle Inspektionen).

c) Die Kontrolle über den Unterhalt von Bauwerken.

SCHINDLER (op. cit., págs. 248 y sgs.) distingue:

1. Pläne und Voranschläge.
2. Rechnungsausweise und Berichterstattung.
3. Inspektionen.
4. Unmittelbare Aufsichtsbefugnisse.
5. Vertretung in Verwaltungskommissionen.

nada función de interés público, tiene en principio su trascendencia. En efecto, la conclusión, caso de ser admitida la renuncia a la subvención, debe ser distinta en uno y en otro supuesto. Para el caso de asunción de función, la subvención es a modo de pago del cumplimiento, de tal manera, que la renuncia no debe llevar aparejada la obligación de devolver lo percibido; en tanto que en el caso de no asunción de función nueva, y mera sujeción al control, la renuncia debe llevar consigo la devolución de todo lo recibido a título de subvención. Así se ha afirmado para algún caso concreto en nuestra legislación (118), aunque por la anarquía normativa en materia de subvenciones no sea generalizable en derecho positivo esta solución.

D.—*El carácter condicional de la subvención.*

La subvención obedece a un interés de la Administración en la entidad subvencionada; tal interés abstracto puede cubrir una serie de finalidades concretas muy distintas, que alcanzan desde el otorgamiento de funciones públicas a particulares hasta la satisfacción de indemnizaciones indirectas, como sucede en el caso de las subvenciones-indemnización. En todo caso, la subvención aparece otorgada bajo la condición de cumplimiento por la entidad subvencionada. De ahí la terminología inglesa de *conditional grant*. Este condicionamiento se traduce, no en un modo adpuesto a la subvención, como ha sostenido MATTI (119), sino en una efectiva condición resolutoria. En efecto, el modo, en un sentido técnico,

(118) Ley de Protección a la Industria Nacional, de 24 octubre 1939.

(119) Alfredo MATTI, *Die Bundessubvention als Rechtsinstitut des schweizerischen Bundesrechts*, Zürcher. Diss. 1929. Sobre el modus en el Derecho administrativo, vid. Roberto LUCIFREDI, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milán. Giuffrè. 1941, págs. 235 y sgs. TREVES, *Sul modus negli atti amministrativi*, en «Studi Saresi», 1936, págs. 11 y sgs. K. SULSER, *Bedingungen und Auflage, im Verwaltungsrecht*, Zürcher Dissertation, 1919. G. TREVES, *Atto amministrativo, gratuita e determinazione accessorie*, en «Riv. Diritto Civile», 1938, págs. 173 y sgs. El modus se define en esta aplicación concreta como generador de obligación ulterior a fargo del destinatario del acto sub modo, acto que produce, de otra parte, sus efectos normales. (LUCIFREDI, página 248). LATORRE (*Le prestazioni della pubblica amministrazione ed i concorsi afferenti ad impiego*, «Riv. Amminis». 1935, pág. 95) y U. FRACOLA (*Natura giuridica dei cosiddetti sussidi*, Rass. Leg. comm., 1936, pág. 820) consideran la subvención como acto sub modo, estimando que el condicionado es una obligación meramente accesoria que no llega a ser una contraprestación equivalente.

no está inserto internamente en el acto *sub modo*, sino que implica una cláusula aclaratoria externa al negocio jurídico, en tanto que el condicionado subvencional supone, como ha dicho KÖTTGEN (120), una afectación de la subvención (*Zweckbindung*) a un fin público, con la naturaleza de una efectiva condición resolutoria, aunque esta afirmación no tiene aplicación general, ya que, en términos estrictos de técnica jurídica, tal condicionado se resuelve, en la mayor parte de los casos, en la afirmación de la *causa subvencional* o en la existencia de presupuestos de la subvención (121), como se evidencia al observar los arbitrios jurídicos para la rescisión o anulación de la subvención, caso de incumplimiento.

El condicionado de la subvención implica, en primer término, la necesidad jurídica de destinar los fondos percibidos para el fin de interés público señalado por la Administración al otorgar la subvención, siendo impropio, como dice la Sentencia de 22 de diciembre de 1942, la aplicación de estos fondos a fines distintos. La diversión de finalidad necesita en todo caso autorización administrativa especial (S. de 7 de junio de 1948). En segundo término, este condicionado supone el procedimiento de rescate, que se verifica a través de procedimientos de Derecho financiero, en la rendición de la cuenta por la entidad subvencionada, y que por esta misma razón no es ya discrecional, como lo sería en el supuesto de rescate a través de rescisión administrativa, sino reglado y obligatorio para el Tesoro. Este condicionamiento de la subvención puede verificarse por un triple procedimiento: 1) O bien la Ley especifica las obligaciones a asumir en los fines a que se debe destinar la subvención, en cuyo caso la aceptación de la misma por el beneficiario implica la aceptación de la condición, sin necesidad de mayores especificaciones (122). 2) En otros supuestos se exige compromiso explícito del cumplimiento de la condición (123), en cuyo caso precisa, bien en la solicitud, bien en la aceptación, un acto explícito. A su vez, pueden presentarse varios

(120) Op. cit., pág. 486.

(121) SCHINDLER, op. cit., pág. 147.

(122) L. 19 abril 1939 (trabajo personal en agricultura), L. 27 mayo 1946 (elevar la condición social del campo), D. 25 febrero 1949 (para compra finca), D. 19 octubre 1951 (depositar cereales intervenidos), D. 8 marzo 1940 (incrementar asistencia), D. 8 agosto 1950 (abastecimiento de aguas), O. 21 mayo 1951 (comedores escolares).

(123) O. 6 junio 1951, O. 14 julio 1945, L. 21 abril 1949, O. 9 mayo 1921, R. D. 28 mayo 1910, D. 19 marzo 1938, D. 22 febrero 1952.

casos diferentes: o bien la condición está general y concretamente especificada en la ley, en cuyo caso lo único que la Administración puede exigir es el acto formal, o bien, por el contrario, la ley señala el fin abstracto de la subvención, delegando en la Administración la concreción del condicionado (por ejemplo, fijación de las obras a ejecutar y plazo) (124) por sí misma o en base a un proyecto que ha de acompañar el solicitante a su petición, proyecto que es aprobado y, por consiguiente, si es otorgada la subvención en base al mismo, queda consignado como la condición subvencional (125). La elección entre uno u otro sistema—condicionado de oficio o según proyecto—se rige en función del carácter específico o no de la condición subvencional. En el segundo supuesto, la Administración delega la función de propuesta al particular petionario en razón a un superior conocimiento de la realidad y posibilidades futuras, reservándose la Administración el poder de control de la exactitud y la facultad de aprobar o rechazar el proyecto presentado. Tanto en uno como en otro caso, para el control de lo declarado y para la mejor proyectación de lo condicionado, la Administración puede establecer informes y propuestas intermedios (126), o actuar una función inspectora previa, para la comprobación de los datos delegados por el solicitante (127).

Normalmente no existe precepto expreso en la dispersa normativa de las subvenciones acerca de las consecuencias del incumplimiento y los casos de extinción anormal.

1.—*El hecho provocador de la extinción.*

Este hecho comprende una serie distinta de situaciones diversas, que pueden englobarse en los siguientes supuestos:

(124) Reglamento 6 abril 1943.

(125) Sobre el proyecto o plan para petición de subvenciones, vid. O. 29 noviembre 1941, L. 27 mayo 1946, D. 10 enero 1947, O. 21 marzo 1952, D. 1 mayo 1952, O. 10 junio 1952, O. 12 julio 1939, O. 5 febrero 1944, O. 30 enero 1926, O. 9 noviembre 1951, O. 5 febrero 1944.

(126) O. 19 mayo 1949 (Servicio de Colonización), O. 19 mayo 1951 (Obra Sindical de Cooperación), D. 15 abril 1942 (Dirección General de Sanidad), L. 17 marzo 1945 (Junta Interministerial), R. D. 28 mayo 1910 (Instituto Geológico), L. 27 julio 1918 (sección agronómica), O. 9 noviembre 1951 (Inspección Nacional de Instrucción).

(127) R. D. 30 enero 1926, R. D. 28 mayo 1910.

a) *Obrepción*, o falta de veracidad en la declaración de las condiciones bajo cuyo amparo y alegación se solicitó y obtuvo la subvención (128).

Desde el punto de vista de la Administración, la sanción por obrepción se traduce en el ejercicio de la potestad de anular o reformar el acto administrativo emitido bajo condiciones de error de hecho.

2. *Pérdida de las condiciones objetivas que determinaron el otorgamiento.*

A su vez, este supuesto debe englobar dos casos distintos. En primer término, aquel en que las condiciones objetivas del subvencionado están previstas en la ley, en cuyo caso se trata, más que de un hecho estricto de incumplimiento, de una incapacidad subjetiva, sobrevenida en el subvencionado para ser titular beneficiario de la subvención. Teniendo en cuenta que la subvención se otorga *intuitu personae*, prohibiéndose en algún caso expresamente la cesión a terceros (129).

En el primer supuesto cae el caso previsto explícitamente en la Ley de 15 de julio de 1952 en los supuestos de pérdida del título de explotación ejemplar. El segundo caso es el normal resultado en todas las especies de subvención, de la reacción de los motivos sobre el propio acto.

Entre estos apartados se encuentra aquel supuesto en que la ley condiciona expresa y concretamente las circunstancias subjetivas como requisitos para el otorgamiento válido de la subvención, pero no menciona las consecuencias de la pérdida de la capacidad subjetiva. Este es, justamente, el caso normal en nuestra anárquica legislación sobre subvenciones (130). En tales casos parece que la solución obligada es la de anulación de la subvención, por decadencia de un presupuesto general del acto administrativo. Esta conclusión no sería, sin embargo, cierta si se

(128) O. 24 febrero 1953.

(129) D. 17 mayo 1940.

(130) O. 29 noviembre 1941 (tener fincas en determinadas condiciones), D. 9 agosto 1946 (condición de labrador), D. 17 mayo 1940 (carecer de agua potable o saneamiento), D. 30 mayo 1941 (dimensión mínima del bosque), O. 28 agosto 1942 (tener aprobado Presupuesto especial), L. 17 julio 1945 (prestar enseñanza gratuita), L. 17 marzo 1943 (explotación deficiente), D. 19 diciembre 1949 (deficiencias económicas).

pretendiera generalizarla, sin exceptuar el necesario trato jurídico especial de casos concretos. Así, es necesario distinguir por una interpretación de la norma en cada caso si los requisitos personales para la subvención se establecieron en función de la solicitud del otorgamiento o del período siguiente a la concesión. Esta división viene de la diferencia entre la subvención-indemnización, subvención-premio, por actividades pasadas, y subvención-fomento condicionada a actividades futuras. En este sentido, el dato de que la norma condicione, por ejemplo, el otorgamiento de la subvención, a que no quepa la concesión de anticipos (131), implica un requisito para la solicitud y para el otorgamiento, pero la subvención en este supuesto no comprende en la condición a cumplir en el futuro este hecho, de tal modo que, si una vez otorgada la subvención es posible después el otorgamiento de anticipos, tal dato no reacciona en absoluto sobre la subvención. Distinta solución tendría que aplicarse, por el contrario, al supuesto en que la condición subvencional fuese consecuencia de los requisitos personales del beneficiario, de tal forma que si éstos se pierden con posterioridad al otorgamiento, resultaría imposible el cumplimiento de la condición. Así, cuando se exige, por ejemplo, la condición de labrador en el solicitante (132), o se exige que se trate de huques nacionales (133), o que el beneficiario sea español (134).

Cabe separar, de otro lado, los requisitos de condiciones objetivas de los que atañen a las condiciones subjetivas. Si la ley preceptúa que el beneficiario debe ser una Cooperativa (135), un Centro de higiene rural (136), un arrendatario (137), una Mutualidad (138), una entidad colaboradora del Ministerio de Agricultura (139), entidades consociadas con el Instituto Nacional de Colonización (140), fábricas de azúcar (141), un teatro (142), la pérdida de esta condición en el beneficiario debe provocar

-
- (131) L. 17 julio 1951.
 - (132) D. 9 agosto 1946.
 - (133) D. L. 21 agosto 1925.
 - (134) D. 22 julio 1949.
 - (135) D. 8 septiembre 1939.
 - (136) O. 3 agosto 1951.
 - (137) D. 19 octubre 1951. D. L. 27 julio 1951.
 - (138) O. 14 octubre 1952, O. 17 marzo 1945. Ó. 10 abril 1945. O. 31 diciembre 1940. D. 13 mayo 1953.
 - (139) O. 19 mayo 1951.
 - (140) O. 29 noviembre 1941.
 - (141) O. 14 noviembre 1941.
 - (142) O. 6 junio 1951.

la pérdida de la subvención, bien se produzca esta pérdida de condición subjetiva por acto propio (transformación de la Cooperativa en Sociedad, del arrendatario en propietario, etc.), o por acto coactivamente impuesto. Es necesario también, en este caso, separar supuestos distintos; aquel en que la pérdida de capacidad sobreviene inmediatamente después de otorgada la subvención y, por tanto, sin posibilidad de que se realice por el beneficiario actividad alguna según los fines marcados por la subvención (en que debe proceder la anulación de la misma), de aquel otro en que la incapacidad sobrevinida se produce mediando un lapso de tiempo entre el otorgamiento subvencional y la incapacidad, en la que la solución no puede ser uniforme, sino que debe variar en atención a otra serie de circunstancias; condicionado subvencional expreso, previsión legal del supuesto de incapacidad, etc.

En el mismo sentido habría que distinguir entre condiciones-hecho y condiciones-*status* en el beneficiario, ya que, en el primer caso, resulta obviamente imposible una caducidad de condiciones subjetivas (143). Como condiciones-hecho cabe también englobar los supuestos de subvención-indemnización (144).

3. *Incumplimiento de la función asumida.*

La subvención se otorga normalmente con la finalidad de que la entidad subvencionada asuma voluntariamente una función calificada de interés público o desarrolle su actividad según los módulos de este interés público. Por esta razón, constituye hecho de incumplimiento el hecho que tal actividad y tal función no se lleven a cabo según los términos que condicionó la subvención (145); a estos efectos, es necesario separar dos grandes grupos de subvenciones: aquellas *para obras en que debe acreditarse la ejecución*, y aquellas otras *sin obligación de ejecutar*. A estos efectos, del mismo modo que para la rendición de la cuenta el ar-

(143) Por ejemplo, la condición de haber logrado un aumento de cosecha, haber sufrido mermas económicas por motivo de inundaciones. D. 15 agosto 1941, etc.

(144) Por ejemplo, la condición de haber entregado la totalidad del trigo producido (D. 19 noviembre 1941).

(145) D. 27 mayo 1949, O. 17 septiembre 1951, R. D. 28 mayo 1910, D. 10 enero 1947, Ley General de Obras Públicas de 1877.

título 71 del Reglamento orgánico de la Ordenación de pagos de 24 de mayo de 1891 recibe cada clase trato fiscal distinto, también lo reciben a consecuencia del incumplimiento. En el primer supuesto, la sanción es fiscal: hay que devolver por no realizado el gasto en la forma ordenada. En el segundo, la sanción se provoca y se realiza en función, no a argumentos fiscales, sino de derecho material. (Vid. D. de 28 de septiembre de 1935, de CHAPAPRIETA.)

Claramente aparece también la posibilidad de renuncia en los casos de subvención-fomento, la llamada por SCHINDLER *Aufmunterungs-subvention*.

A estos efectos, es necesario distinguir aquellos casos en que la obligación es voluntaria—caso normal—y se establece la subvención como condición para el cumplimiento futuro de esa carga (146) y aquellos otros—justamente el supuesto de precios políticos—en que la obligación no es asumida de forma voluntaria, sino que es impuesta por la Administración en virtud del poder de policía. En este segundo supuesto, la subvención cumple el papel de una indemnización indirecta, que es, desde luego, renunciable, pero no así en lo que atañe a la carga impuesta.

Un supuesto intermedio entre estas dos soluciones lo representa el caso de las subvenciones incluídas en los contratos de servicio público y en las concesiones de servicio. En tales supuestos, las cargas impuestas son renunciables, así la subvención como la renuncia al contrato o al servicio, llevando consigo esta renuncia, normalmente, sanciones reparatorias del daño que al interés público causa el abandono del servicio.

2. Las consecuencias de estas situaciones de extinción son distintas, según que se trate de extinción voluntaria—renuncia—o culpable. En este último caso, por aplicación de las consecuencias derivadas de una situación *deficiente conditione*, sería la anulación retroactiva la regla

(146) Por ejemplo, el caso de renuncia a los beneficios de la Ley de Protección a la Industria Nacional de 24 de octubre de 1939; renuncia que en este supuesto concreto lleva aparejada la devolución de todos los beneficios percibidos. Vid. sobre el problema de la renuncia a la subvención SCHINDLER, op. cit., pág. 238. MATT, op. cit., pág. 126.

Sobre el problema general de la renuncia a derechos públicos, vid. FLEINER, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, 8 e., Zürich, 1939, págs. 178 y sgs. G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2 ed., Tübingen, 1919, págs. 340 y sgs. De igual modo y con idéntico fundamento, se excluye la cesión de las subvenciones, su pignorabilidad (*Pfändung, Verpfändung*) y la compensación. Vid. sobre estos tres aspectos SCHINDLER, op. cit., págs. 240, 241 y 242.

obligada. La legislación silencia en la mayoría de los casos cuál sea la consecuencia concreta a aplicar, aunque en algunos supuestos habla de pérdida de la subvención (147), reducción de la misma (148), anulación de las otorgadas o para el futuro (149) o caducidad (150). Aparte de estas sanciones obligadas, el juego de la regla *ubi conditio deficeret*, la legislación administrativa prevé otros supuestos de sanciones exorbitantes; tal es el caso, ya examinado, de existencia de vínculo de servicio público con el subvencionado. En el mismo sentido cabe señalar el supuesto previsto en la Orden de 29 de noviembre de 1941. Si el subvencionado incumple, el Instituto Nacional de Colonización puede adquirir la finca por su valor, descontando la subvención recibida, teniendo el Instituto opción por aplicar esta expropiación sancionadora, que, en definitiva, no es sino una reversión por incumplimiento, o exigir la devolución de la subvención por apremio administrativo.

Para evitar los casos de anulación subvencional, se establece en una serie de casos concretos medidas preventivas, tales como el pago de la subvención por partes, según la obra subvencionada se va realizando (151), o dejando totalmente este abono hasta el fin de las obras (152), o afectando el pago parcial de la subvención al abono de las certificaciones de obra, que sufren así una especie de endoso de pago (153), estableciendo incrementos subvencionales a la celeridad en la construcción (154).

IV.—LAS PRIMAS DE LA PRODUCCIÓN.

El precio político, y más en general la organización del precio, puede también verificarse mediante la aplicación de la técnica de primas a la producción, paralela a la técnica de las subvenciones administrativas (155).

-
- (147) D. 10 enero 1947.
 - (148) D. 10 enero 1947.
 - (149) O. 24 febrero 1953.
 - (150) R. D. 28 mayo 1910, Ley de Obras Públicas de 1877.
 - (151) L. 24 julio 1918, O. 10 junio 1952.
 - (152) Regl. 6 abril 1943, L. 21 abril 1949.
 - (153) L. 19 abril 1938.
 - (154) D. L. 21 septiembre 1925, Regl. 6 abril 1943.
 - (155) Antiguas primas a la navegación y construcción naval. R. D. L. 21 agosto 1925. Cir. 14 enero 1933, Cir. 6 marzo 1933, Cir. 17 octubre 1933, Cir. 17 octubre 1933. O. 28 agosto 1934. D. 1 octubre 1934, D. 6 diciembre 1934, D. 11 diciembre 1934.

De este modo, la técnica de las primas puede tener una doble finalidad, de resarcimiento o de donación, con la finalidad, en el último caso, de atraer capitales para inversiones nuevas en la rama industrial que se protege. Técnica de indemnización o técnica de protección y fomento implican, en definitiva, los dos polos entre los que se mueve la política de primas a la producción. En el segundo supuesto supone una técnica sustitutiva, con mayores ventajas a la clásica protección aduanera (156).

La distinción entre las primas y subvenciones especiales no es, de otro lado, clara. Aunque normalmente las primas se conciben como formas de subvención, la legislación administrativa francesa ha seguido el criterio de considerar como primas aquellos supuestos en los que el beneficiario tiene un objetivo derecho subjetivo, reconocido por la ley, para exigir de la Administración el otorgamiento de las primas. Por el contrario, en el caso de la subvención administrativa, se trataría de un otorgamiento discrecional de la Administración. Mientras que la subvención propiamente dicha es un subsidio, cuya promesa no se debe a nadie y cuya negativa no da lugar a recurso contencioso alguno, salvo que sea obligatoria por virtud de obligación contractual en la que se haya inserto, la prima es un subsidio *in rem*, debida legalmente, de modo independiente a toda consideración personal o contractual. De este modo, la prima adopta una naturaleza objetiva y reglamentaria, con vocación uni-

D. 29 marzo 1935, D. 19 agosto 1935, D. 6 octubre 1938, D. 30 junio 1939, O. 23 noviembre 1939, D. 20 diciembre 1939, L. 5 mayo 1941, L. 27 diciembre 1947, L. 7 junio 1940, O. 26 noviembre 1946, O. 7 noviembre 1947, D. 9 diciembre 1949. Primas a la navegación, L. 23 diciembre 1948; primas por kilómetro a la aviación civil (D. 30 septiembre 1942, al trigo, art. 10; D. 13 mayo 1953, D. 29 mayo 1953. a la semilla del girasol (O. 17 marzo 1941), al maíz (O. 18 marzo 1946), al garbanzo (O. 18 marzo 1946), a las alubias (O. 4 abril 1946), al algodón (D. 26 octubre 1939, O. 22 septiembre 1947), a la producción de hulla (D. 22 febrero 1946), al trigo (D. 19 noviembre 1941), al aceite (O. 22 febrero 1947), primas a la exportación de mineral de hierro, por cuenta combinada 8314 de la Comisión distribuidora del Mineral de Hierro, primas de recargo sobre precio de cobre (O. 31 octubre 1941), primas por título de cultivador (D. 5 enero 1939), primas a artículos de primera necesidad en beneficio del consumo de las clases débiles (D. L. 15 marzo 1946), primas sobre artículos controlados (O. 27 julio 1950), primas a la construcción (D. L. 7 julio 1950).

(156) Cifr. V. PORRI, *Corso di Politica Economica Internazionale*. Torino. 1930, pág. 328. Subsidio de fabricación, Ley 19 abril 1932 del Consejo Federal Suizo. Vid., sobre las primas a la producción y exportación, capítulo XXI. págs. 209 y sgs. P. M. de IRURZUN A. RUBIO, *Politica arancelaria nacional*, Barcelona, Bosch, 1940. Sobre antecedentes, vid. el libro de Benito de ALZOLA Y MINONDO *Las primas a la construcción naval y a la navegación*.

versal, en tanto que la subvención tiene carácter subjetivo y contractual. La atribución de la prima es automática; la de la subvención es discrecional (157).

Efectivamente, en el supuesto de la subvención administrativa especial, la Administración actúa normalmente facultades discrecionales en cuanto a su otorgamiento a una persona determinada. La subvención es, pues, el otorgamiento de una bonificación con carácter específico y no genérico, esto es, a personas a quienes la propia Administración concreta y específica. Por el contrario, en el supuesto de las primas, el destinatario queda determinado directamente en la norma administrativa de facultades para el otorgamiento de las mismas. La atribución de la prima se verifica normalmente ante un hecho aislado, un supuesto de hecho simple; la de la subvención, ante un conjunto de circunstancias. La prima hace mención a la idea de producción, a una serie divisible de unidades producidas o de unidades de servicio, a las que se aplica. La subvención se otorga no a unidades de producción o de servicio, sino a una persona o entidad determinada. De este modo la prima tiene normalmente carácter económico, en tanto que la subvención de forma directa responde a intereses tanto económico como sociales o políticos. El acto administrativo que concede la prima no es ya un acto constitutivo, sino exclusivamente un acto de aplicación que declara que en el caso concreto del solicitante se dan los supuestos legales necesarios para la concesión de la prima. Económicamente, esta diferencia encierra una gran trascendencia. En los supuestos de subvenciones especiales, la finalidad puede ser, efectivamente, la de realizar el precio y conseguir un precio político, pero de su propia natu-

(157) COUTURIER DE ROYAS. *Des offres de concours et des subventions en matière de travaux publics*. Thèse, Paris, 1913; J. CHAMPETIER DE RIBES, *Régimes comparés de la concession de la régie intéressée et de la régie directe pour l'exploitation des Transports en commun de la région parisienne*. Thèse, Paris, 1923; Marc CHARDON, *La collaboration financière des Administrations publiques et des Entreprises privées*, Thèse, Nancy, 1928; F. SANTORO, *Le tariffe ferroviarie*, Milán, Giuffrè, 1947; Epicarmo CORBINO, *Corso di politica economica e finanziaria*, 4.^a ed., Milán, Giuffrè, 1947, páginas 221 y sgs., capítulo XVI; AMORTH, *I contributi pecuniari concessi dallo Stato ad enti pubblici e privati*, en «Studi Urbinati», 1931; P. A. SHAYÉ, *Marine marchande, primes et subventions*, Thèse, Paris, 1900; G. DREYER, *L'aide aux chemins de fer privés et la notion de subvention fédérale*, en el «Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung», 1914, pág. 289; MATTI, op. cit., pág. 120; SCHINDLER, op. cit., págs. 234 y sgs.; Jacques AUBERT, *L'aide de l'Etat à la Marine marchande*, Librairie Sociale et Economique, Paris, 1939; L. NOÛHIER, *L'aviation marchande et le régime d'économie mixte*, Domat-Montchrétien, Paris, 1939.

raleza no es ésta una finalidad necesaria, sino exclusivamente una finalidad optativa. Por el contrario, en el caso de las primas a la producción, la Administración pretende, en todo caso, conseguir la formación de precios políticos. La organización del precio es, en estos supuestos, una finalidad esencial de la propia naturaleza de la prima y no exclusivamente accidental. Un ejemplo de la prima destinada a cubrir el déficit (comprendiendo, además, un moderado beneficio) lo da la actual regulación británica de ley *food subsidies*. Los panaderos sufren una pérdida al elaborar y expender el pan a los precios oficiales, pero la pérdida y el margen ideal de beneficio quedan cubiertos por el subsidio.

La prima adopta así un carácter exigible, constituyendo en definitiva un derecho subjetivo, protegible jurisdiccionalmente, en favor del administrado en quien concurren las condiciones exigidas por la ley (Sentencia 20 marzo 1912, S. 25 mayo 1914, S. 28 noviembre 1913, S. 15 marzo 1948, S. 17 marzo 1948, S. 29 noviembre 1947, S. 30 septiembre 1948, Reglamento 6 septiembre 1925, Real Decreto 31 diciembre 1929, R. D. 31 diciembre 1921, Ley 10 diciembre 1921, R. D.-L. 21 agosto 1925, S. 22 diciembre 1949), si bien es necesaria la petición en regla para su exigibilidad (S. 2 octubre 1945).

La prima, de otro modo, implica un condicionamiento del beneficio verificado por la ley de forma directa. Su fin, paralelo al de las subvenciones en cuanto implican ambas técnicas intercambiables, es el fomento del acrecentamiento de empresas privadas y el impulso de su constante renovación y mejora (S. 22 diciembre 1949). Pero aquí la Administración pierde su libertad de condicionar el fin de lo entregado o de regular, *via concessionis*, la actividad privada. La Sentencia de 26 de junio de 1934 indica, respecto a primas a la navegación, que «la Sociedad beneficiaria no queda ligada por vínculo alguno de origen contractual con el Estado al recibir las primas, sino que queda simplemente vinculada a cumplir las obligaciones nacidas de la ley»; obligaciones que consisten normalmente en la afectación predeterminada de las primas y en ciertas vinculaciones accesorias que pueden traducirse en prohibiciones de venta (Real Decreto 20 abril 1921) o en la sujeción de toda transferencia a la autorización previa de la Administración (D. 21 agosto 1925).

Las primas adquieren de este modo, como ha puesto de relieve CHAR-DON, un carácter objetivo y reglamentario frente a la naturaleza subjetiva, discrecional, de la subvención. La atribución de las primas es auto-

mática, según módulos legales, en tanto que la subvención continúa siendo discrecional junto a estas diferencias de substancia. Aunque, como SHAYE marca, hay alguna otra diferencia accesoria (la condición de atribución de la prima es un hecho simple, en tanto que la subvención se otorga teniendo en cuenta un conjunto complejo de circunstancias), la diferencia substancial es, sin embargo, la distinta técnica en cuanto al *momento de autoridad* de ambas. La prima mira, de otro lado, a una finalidad económica, mientras que el fin de la subvención es heterogéneo, fin político, social, económico.

De este modo, es posible separar el concepto de prima del de subvención administrativa, teniendo en cuenta estos tres aspectos:

Primero. La prima administrativa es debida, en derecho, de tal modo que no cabe, en cuanto a su otorgamiento, una facultad discrecional, sino que en ellas la Administración actúa una pura función de subvención legal. Por ello suele denominarse a las formas *subvenciones vinculadas* (*gebundene Subventionen*). La ley que establece las primas tipifica el supuesto de hecho que da lugar a su concesión, sin dejarse la configuración de este supuesto de hecho a la libre actividad administrativa.

Segundo. La prima implica una aportación dineraria divisible y no global, en tanto que la subvención supone una dación global y genérica de dinero.

Tercero. La prima se dirige a muchos *in abstracto* y no *in concreto*, aunque de hecho sea uno sólo el beneficiario.

* * *

Económicamente, la prima es sólo utilizable en tanto en cuanto exista una producción incrementable. La prima se refiere de este modo al coste y no al resultado, a la producción y no a los beneficios o pérdidas, versando sobre unidad de producción o de servicio. Justamente, este aspecto hace que el manejo de la prima sea mucho más contable *a priori* y *a posteriori* que la técnica de la subvención global.

En todo caso, la prima supone una técnica de soporte del precio, y, desde este punto de vista, puede tener una doble función: o bien el precio en el mercado libre, por razones de configuración de la demanda, lleva consigo una pérdida para el productor, siendo así que la producción interesa a la comunidad, o bien, por el contrario, la prima se aplica

a un incremento deseado de la producción. En ambos casos, la técnica de las primas se reconduce a situaciones de mercado en que la producción supera, a precios de coste, las posibilidades de la demanda. La prima actúa en estos casos de ajuste del coste a la demanda libre, permitiendo así el abastecimiento de un mayor número de población (158).

En el primer caso de superproducción libre, primada, la Administración, para soportar los precios, no puede limitarse al otorgamiento de primas, sino que tiene que combinar esta técnica, englobándola en las compras directas del excedente por la Administración o bien en la inmovilización primada de los productos, a fin de que no salga al mercado toda la cantidad producida, con la inmediata baja de los precios. La prima es, en estos casos, o bien directa—prima de inmovilización—o bien implícita y encubierta, dentro de una técnica general de transferencias a la Administración, de sentido contrario a la anteriormente estudiada de las transferencias forzosas. Naturalmente que esta técnica sólo es utilizable respecto de bienes en que se ha llegado con la superproducción a un punto de saturación del mercado.

Caso contrario sucede con las primas de incentivo directo, cuya finalidad es justamente conseguir llegar al perfecto abastecimiento de bienes o servicios. En el caso anterior, la prima funciona como técnica de fomento administrativo, para mantener los precios libres a una altura suficientemente remuneradora para el productor, que mantenga los incentivos de inversión. En éste la prima actúa de indemnización referida a unos precios inferiores al coste, que la Administración impone a la producción o al servicio. Un ejemplo de este manejo de las primas lo muestran las llamadas primas a la navegación o las primas por milla navegada en las Compañías aéreas oficiales. Otro ejemplo de la prima destinada a cubrir el déficit, comprendiendo además un moderado beneficio, lo da la actual regulación británica de los *food subsidies*, anteriormente citada. En ambos casos se trata, efectivamente, de precios políticos, esto es, precios que no son ya en función de los costos de producción, sino que se

(158) El primer caso de superproducción libre primada lo muestra, *ad exemplum*, las técnicas de *price support*, de soporte de precios, introducidas en Estados Unidos por la Ley BRANNAN y adoptadas en España recientemente para los precios del vino, alcohol, remolacha, etc. (Cfr. Decreto-Ley de 11 agosto 1953, para los precios del vino). Vid. el excelente artículo de M. ALONSO OLEA en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1952.

•
fijan teniendo en cuenta valoraciones políticas distintas del coste, pero con la distinción que en los casos anteriores, el precio político se consigue por medios indirectos, no por vía de imperio, y con la intención de que resulten superiores a los que vendrían de la libertad del mercado, en tanto que en este segundo caso la prima actúa de indemnización debida, cubriendo el decalage que se produce entre el precio de coste y el precio oficialmente tasado, inferior a aquél. De este modo, prima de fomento y prima de indemnización revierten al concepto genérico de precios políticos, pero sirven modos administrativos distintos, de fomento y de gestión.

Las primas a los precios forman el otro extremo de la opción en materia de precios políticos, primas al consumo o primas a la producción.

Las primas al consumo están en función de la reducción del coste de vida; los subsidios a la producción deben permitir a los productores perseguir su actividad cuando no puedan trabajar más que a un precio de reventa superior al precio del mercado. En estos casos, el procedimiento de las primas tiene el inconveniente de disimular los estados de penuria real. Cuatro objeciones pueden formularse en cuanto a ellos:

- 1.^a Estimulan el consumo de productos relativamente raros.
- 2.^a Crean en las escalas internacionales de los precios ciertos elementos artificiales que entorpecen la libertad de los cambios;
- 3.^a Igualación artificial de las posibilidades de concurrencia que impiden la reorientación de la producción.
- 4.^a El Tesoro público y, por consiguiente, los contribuyentes, deben soportar una carga suplementaria.

Puede pretenderse que las primas a los precios presenten de esa manera una parte de impuestos incorporados a los precios de venta. Globalmente, primas e impuestos son congruentes. De hecho, conviene, sin embargo, admitir que beneficiándose de los diferentes productos, provocan ciertas transferencias entre las clases sociales y realizan así uno de los objetivos asignados a la política económica.

Una política económica concebida en este sentido no puede practicarse más que momentáneamente. Su puesta en práctica no se lleva a cabo sin provocar el estudio de diferentes problemas de estructura. Como instrumento de manejo de precios políticos, las primas adquieren una importancia muy superior a las subvenciones.

* * *

Para evitar que el juego de la exigibilidad de las primas pueda llegar a trastornar la economía del Tesoro, se establece en ellas, a diferencia del régimen de subvenciones, las llamadas reservas del límite global. Así se fija el máximo global de las cantidades a abonar por el concepto de primas. Tal reserva es obviamente necesaria, ya que el límite del poder presupuestario no bastaría a restringir la cantidad global a abonar, toda vez que, siendo la prima una obligación exigible, el Presupuesto alcanza carácter de cifra estimativa, incrementándose la cifra consignada por suplementos de crédito, caso de insuficiencia, ya que concurre el requisito de legitimidad para dicho suplemento (S. 30 septiembre 1948). En algunos casos las primas se nutren por sistemas mixtos, del Presupuesto y de impuestos afectados. En tales supuestos, el «presupuesto es reforzado por el producto del gravamen afectado», pero sin que pueda excederse jamás de la cantidad recaudada, más la cifra consignada en los Presupuestos generales. Así la cifra límite supone un gasto de cuantía condicional o aleatoria, sin efectividad cierta exigible en la totalidad de su importe aritmético» (Sentencia de 30 de septiembre de 1948). Este límite global de cuantía constituye una efectiva reserva administrativa en el sentido que le da LUCIFREDI, ya que, en efecto, la primera nota característica de la misma es la tendencia a eliminar la posibilidad de que un acto produzca todos los efectos que normalmente se conectan *ex lege* al mismo.

La prima-indemnización.

La prima-indemnización no es aplicable en todos los casos de diferencia entre el precio de coste y el precio tasado. Aquí rige con toda su fuerza el principio anteriormente mencionado, de la convertibilidad de las técnicas del precio político. Los efectos de la prima-indemnización dependen, en efecto, de la configuración respectiva de la demanda y de la oferta, de tal modo que en algún caso puede resultar contraproducente el empleo de aquéllas.

Pueden distinguirse en este aspecto los siguientes supuestos :

Primero. Que los costes sean decrecientes. En tal caso, el precio político que puede establecerse puede suponer una diferencia entre el precio anterior de coste y el tasado superior al importe de la prima, con lo

cual ésta multiplica su eficacia, y el excedente del consumidor será más amplio que en la situación de mercado libre.

Segundo. Que el coste sea constante. En cuyo caso la diferencia de precios es idéntica a la prima.

Tercero. Que el coste sea creciente. En cuyo caso la prima resultaría inferior a la diferencia de precios.

La eficacia de la prima resultaría así medida económicamente por la diferencia entre el precio de coste y el coste político, partiendo siempre del supuesto indispensable de que la prima cubre totalmente esta pérdida, toda vez que, de otro modo, se pasaría de la técnica de prima-indemnización a la técnica de conscripciones o tasaciones con pérdida (159).

No obstante, el problema de eficiencia de la prima no resuelve ni aclara totalmente el problema. Los precios políticos responden a una aspiración de justicia distributiva, permanente en toda la actividad de la Administración. No basta, por tanto, medir *a priori* o *a posteriori* esta eficiencia económica, sino que es preciso averiguar también la repercusión indirecta de la prima, esto es, la diferencia entre el excedente del consumidor ganado por la aplicación de las primas y de los precios políticos y el coste de esta misma prima, en relación con el contribuyente que la soporta.

La medida de la eficiencia económica directa de la prima, es decir, la diferencia de precios en relación con el montante de la prima, nos da la siguiente fórmula: Diferencia de precio político y precio de coste igual a una relación cuyo numerador sea el importe de la prima cuyo denominador es la diferencia entre la unidad y el cociente de pendientes del coste y de la demanda. Haciendo variar este denominador, resultan los datos expuestos.

De todos modos, este índice nos muestra la eficacia solamente directa de la prima. Esta puede tener otras repercusiones monetarias, en tanto en cuanto el volumen dinerario invertido en la adquisición del producto sea distinto al de la situación en mercado libre. Por unidad es evidente

(159) Vid. Francesco ACQUAVIVA, *Sui prezzi politici in agricoltura*, en «Studi Economici», jul.-oct. 1951, págs. 285 y sgs. Llamando D a la diferencia precio-coste y a a la relación entre elasticidades oferta y demanda, y P a la prima, se tiene $[D = \frac{P}{1-a}]$.

Esta ecuación es desarrollo completo de la planteada por ACQUAVIVA.

que el coste es más reducido, pero, dado que la prima-indemnización tiene por efecto el incremento de producción y de demanda, la cantidad global invertida en consumo puede resultar diferente.

La eficiencia de la técnica de primas resulta así de la comparación entre el excedente del consumidor ganado (es decir, la diferencia entre ambos excedentes o beneficios del consumidor, en situación de mercado libre y en situación de precios políticos) con el coste global de la prima (es decir, la prima multiplicada por las unidades producidas después de aplicar los precios políticos). Posteriormente será necesario averiguar la repercusión de este coste en las clases sociales, según que se financie el coste por el Presupuesto general, con impuestos afectados, o por la técnica del *pool*. La función del excedente diferencial respecto del coste total de la prima tiene como variables las pendientes del coste-oferta y demanda, de tal modo que de su respectiva elasticidad depende el coste de la prima. De los datos que esta función nos revele depende directamente el financiamiento de la prima. Si el coste total de la prima es superior al excedente diferencial del consumidor, entonces financiar la prima con el Presupuesto cuando éste es regresivo, sería un error, ya que lo que de un lado se diera al consumidor, de otro se lo quitaría, en mayor cantidad, con lo cual experimentaría éste un verdadero sacrificio, que sólo de modo transitorio, por el incremento de producción, puede en justicia establecerse. Es en estos casos cuando interviene la técnica de financiar la prima a través de los impuestos afectados o por medio del *pool* administrativo. Por el contrario, pese a la regresividad de la tributación presupuestaria, siempre se obtendrá una ventaja para el consumidor cuando el coste de la prima sea inferior al excedente diferencial y se financie aquél a través del Presupuesto general.

VI.—LOS PRECIOS POLÍTICOS DE LAS EMPRESAS ADMINISTRATIVAS.

La Administración tiene una alternativa en cuanto a la configuración de la Empresa que debe aplicar los precios políticos. Normalmente, siguiendo una cualquiera de las técnicas de *pool* administrativo, primas, subvención, impuestos afectados, etc., la gestión de estos servicios se confía a la iniciativa privada, a la que se ayuda mediante una de las técnicas o arbitrios de compensación del precio político. Sin embargo, la

Administración puede gestionar por sí misma las Empresas con precios políticos cuando razones de monopolio en la industria privada o motivaciones de interés político así lo aconsejan (160).

Elegida la solución de la gestión directa, la Administración encuentra, sin embargo, una serie de opciones en cuanto a la organización jurídica de la Empresa, respondiendo más a consideraciones económicas en vistas a la gestión concreta que se va a realizar que a razones estrictamente jurídicas. Así el poder organizatorio, en este aspecto, alcanza desde la prestación del servicio o la organización de la producción por Empresas internas, sin personalidad administrativa ni financiera, hasta la creación de Cajas especiales, con personalidad jurídica íntegra o con mera personalidad financiera. Un ejemplo destacado de Empresa interna lo constituye la actual organización del Correo, sin personalidad propia, ni jurídica, ni financiera, integrado en la organización general del Estado y nutrido por los fondos presupuestarios. Esta organización, que implica que el Correo es un elemento más de la Administración pública (Real Decreto 7 junio 1898), lleva como consecuencia la imposibilidad directa de controlar los déficits que la técnica del precio político lleva consigo. De otro lado, este déficit no luce como tal déficit económico, desde el momento en que los ingresos de las tasas de Correos ingresan en el Erario general y no nutren el Presupuesto de gastos del servicio. Un sistema intermedio entre la Empresa propia y las formas genéricas de Cajas especiales lo constituye la técnica de la minoración de gastos, prohibida desde 1870 y ratificada la prohibición por la Ley de Administración y Contabilidad de 1.º de julio de 1911. El servicio no tiene en este supuesto personalidad alguna, a ningún efecto, pero la dotación presupuestaria se considera incrementada por los ingresos que al Erario produzca su gestión, o, por mejor decir, sus gastos se consideran minorados, esto es, no gastados financieramente en la cuantía de los ingresos propios que al Erario produzca.

Fuera de estas formas intermedias, la solución generalmente adoptada es la constitución del servicio en Caja especial, cuyo déficit es financiado por el Estado. Tal es el caso de la actual Renfe, que muestra otro

(160) Este sistema, de origen ya remoto—sistema COLBERT, sistema UZTARIZ (Vid. de éste *Técnica y práctica de comercio y de marina*, capítulo C)—, implica indudablemente una técnica de fomento. COLMEIRO la llama «medio de protección y fomento» (*Historia de la Economía política en España*, 1863, tomo II, pág. 220).

ejemplo más del principio de convertibilidad de las técnicas del precio político. En la antigua organización de los ferrocarriles mediante la técnica de concesión del servicio, la tasación de las tarifas podía llevar aparejada la subvención del déficit y algunas otras formas de subvenciones indirectas o implícitas, como el *draw-back* aduanero (161).

VII.—LA TÉCNICA DEL «POOL» ADMINISTRATIVO.

Otra técnica o procedimiento de conseguir la organización del precio hacia la formación del mismo con naturaleza de precio político la constituye la aplicación del sistema de *pool*. El *pool* surgió, en cuanto categoría jurídica y económica, como una técnica comercial de coalición de Empresas para evitar el retrasar competencias entre las mismas, caracterizándose por la fusión de todos los beneficios y el reparto proporcional según pacto previo de este fondo común de los beneficios.

De esta naturaleza negocial, inserta en el derecho mercantil en la sistemática del derecho privado, se ha pasado en la actualidad a la autorización administrativa de esta técnica regular, siguiendo en esto el criterio general de utilización de las formas jurídicas privadas para las nuevas tareas de la Administración. Del *pool* mercantil se pasa así al *pool* administrativo, al consorcio privado con funciones públicas (162).

(161) Muestra de cómo en la actualidad las tasas de Correos son también precio político; se evidencia con la marcha del importe de estas tasas y el correlativo índice de precios. Desde 1940 a 1953, el índice de precios ha subido de 100 a 431, en tanto que las tasas de Correos han experimentado la única elevación de 100 a 125, permaneciendo invariable las tasas de urgencia y certificados.

(162) Vid. Alfred PLUMMER, *Industrial combines in modern industry*, 2.^a ed., Nueva York, Pittman Publishing Corp., 1939; SALEMI, *Teoria generale dei consorzi amministrativi nel diritto italiano*, Roma, 1920; ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, Milán, Giuffré, 1949, vol. 3.º, págs. 172 y sgs. Vid. también *Elementos de una teoría de la parafiscalidad*, en «Revista de Direito Administrativo», julio-septiembre 1953, volumen 33, págs. 634 y sgs. En la doctrina francesa se da el nombre de *taxes de compensation et de péréquation* a estos impuestos especiales. Sobre el *pool*, como *Gewinnausgleichung Preisausgleichskassen*, o *Gewinnkontingentierung*, vid. F. BAUMGARTEN-A. MASZLENY, *Kartelle and Monopole*, Berlin, Otto Liebmann, 1906, págs. 64 y sgs.; Alfred GLEISS, *Kartelle und Monopole*, Verlagsgesellschaft für Recht und Wirtschaft, Heidelberg, 1952. REGER, en el «Betriebsberater», 1952, pág. 737. Sobre los consorcios italianos, con una función más amplia, vid. Lionello R. LEVI, *I controlli dello Stato sulla produzione industriale*, Milán, Giuffré, 1938, págs. 62 y ss. Estos

La técnica del *pool* como apoyo al precio fué introducida ya por el *Trunkling Committe* norteamericano en 1877, aunque ya de modo restringido se había introducido en Virginia en 1842 para el *Railway Clearing House*. En España, su introducción generalizada se debe a la política administrativa del Directorio de PRIMO DE RIVERA.

Como tal técnica administrativa, el *pool* supone en definitiva una extensión del procedimiento subvencional, pero con la importante y trascendental diferencia de que en estos casos no es ya la Administración quien costea la diferencia entre el precio de coste y el precio para el consumidor, sino que esta diferencia se regula dentro de la industria de que se trate por transferencias económicas entre particulares operadas a virtud de la coacción administrativa. Desde el punto de vista de las Empresas en percibir subvenciones del *pool*, se trata de una efectiva prima a la producción; en definitiva, de una subvención especial costead a cargo de Empresas con beneficios excedentarios.

La técnica del *pool* administrativo no sólo tiene aplicación a las Empresas privadas, sino que trasciende de ese límite y pasa a ser una categoría general, aplicable también con los mismos caracteres a las propias Empresas públicas. Así sucede, por ejemplo, con la actual Red Nacional de Paradores del Turismo, en la que, si bien cada Parador disfruta de autonomía, ésta es puramente contable, fundiéndose pérdidas y benefi-

consorcios revierten a la idea del *pool* si se sigue la definición clásica de GAYO, *Consortium est societas quoad sortem*; A. F. SARAMITE, *L'action de l'Etat, en matière économique par des moyens parasitaux*, ponencia en el IX Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, 1953, pág. 53. Dentro de nuestra normativa, vid. O. 13 enero 1938 (papel), O. 6-10-37 (trigo), D. 25-1-38 (Junta Central Reguladora de la Carne), O. 7-4-38 (Comité Sindical de Unificación de Precios del Estiércol), O. 16-9-38 (Junta de la Aceituna), O. 10-16-38 (cobre), O. 15-12-38 (Comisión Reguladora del Aceite), L. 16-7-38 (Comisiones Reguladoras), O. 18-12-38 (Consortio Nacional de Marina Mercante), O. 2-4-39 (algodón), O. 1-5-39 (combustibles), O. 30-10-39 (industrias químicas), O. 31-10-39 (metales), O. 14-2-40. L. 3-5-40, Circ. 7-6-40 (papel usado), Circ. 11-7-40 (alcohol), Circ. 21-10-40 (CRASS), Circ. 4-11-40 (Ordenación económico-social), D. 4-1-41 (carbón), Circ. 12-3-41 (CRASS), O. 4-6-41 (aceite), O. 16-8-41 (almendra), Circ. 2-3-42 (fertilizantes), O. 6-6-42 (esparto), O. 17-9-42 (uva), Circ. 2-6-43, Circ. 17-6-43 (azúcar), O. 12-8-43 (calzado), etc., etc. El antecedente generalizado se encuentra en las llamadas Cajas Reguladoras de Compensación durante el período del Directorio militar de PRIMO DE RIVERA, aunque ya en julio de 1917 se había creado una serie de consorcios con fines parecidos. Vid. el texto *supra*. Puede cifrarse en más de 150 las actuales Cajas de Compensación dependientes de los Ministerios de Industria y Comercio, aparte de las dependientes aún de la Delegación Nacional de Sindicatos, pese a la supresión general de funciones económicas delegadas.

cios de todos los Paradores, a fin de permitir el mantenimiento de aquellos que, por su situación, son necesarios, pero que tienen una demanda estacional escasa.

El *pool* administrativo está investido de una efectiva función pública, su constitución es obligatoria, está encuadrado en la Administración; en un sentido orgánico, está sometido a control administrativo y es titular de derechos y deberes públicos. Con ello hay que descartar la naturaleza jurídica de asociaciones, como quiere SALANDRA, y pensar en la naturaleza pública de tales órganos. Normalmente, el poder administrativo es creado por la Administración (antigua Caja Ferroviaria, R. D. L. 8 agosto 1926, S. 11 julio 1935. Comisión Interministerial para la Protección del libro español, L. 17 diciembre 1946, Delegación del Gobierno para la Ordenación del Transporte, D. 14 y 31 marzo, 4 diciembre 1941, Reglamento 1 mayo 1941, Comisión reguladora de la distribución del carbón, D. 4 enero 1941, O. M. 24 febrero 1942), pero puede también admitirse la existencia de *pools* administrativos de creación privada, en cuyo caso su naturaleza pasa a ser la que HÜBER llamaba *beliehene Verbände*. El problema más agudo lo plantea para el segundo caso, el título de exigibilidad de los cánones, que en el primer caso son claramente tributos públicos y en el segundo habría que calificar de cuotas de abono por pacto privado. Sin embargo, también en el segundo caso los cánones de compensación —*Ausgleichsabgaben*— son fijados por la norma administrativa, delegándose sólo la recaudación y distribución, bajo control, administrativa, delegándose sólo la recaudación y distribución, bajo control administrativo. Así, se establece que los fondos de tales *pools* administrativos no son propiedad privada de sus miembros; por ello, si el *pool* se disuelve, sus fondos no se reparten, sino que pasan a la Administración (S. 15 octubre 1934, Fondos de consorcio para la fabricación de pan), ya que se trata de entidades de carácter público (R.O. 6 diciembre 1928). La compensación de pérdidas se verifica corrientemente por procedimientos normalizados (tarifas eléctricas), sin que en ningún caso pueda absorber cargas financieras ajenas a la explotación misma de la Empresa (S. 11 julio 1935).

La técnica del *pool* administrativo implica, en relación con el problema de precios fijados por la Administración, la determinación de estos precios según un principio de igualdad en los mismos, cualquiera que sea su procedencia y el coste de su producción. La igualdad de precio

en igualdad de calidad, es así el objetivo primordial para la aplicación de esta técnica administrativa, ya que de otro modo la mercancía de igual condición, pero de mayor precio, implicaría, frente a los particulares a quienes fuese adjudicado un quebranto de principios de igualdad de cargas o de regla de igual trato a todos los administrados. La Orden de 4 de febrero de 1953 basa cabalmente la aplicación del *pool* administrativo en la necesidad de fijar un precio único de venta. La técnica del reparto del recargo sobre tarifas topes unificadas en el consumo de energía eléctrica (factor *r* de la tarifa), regulado por el Decreto de 12 de marzo de 1954 (Reglamento de Verificaciones y Tarifas eléctricas, OFILE), tiene el mismo fundamento: igualdad de precio en el mercado y perecuación de costes.

El punto de vista del consumidor y la protección al mismo continúa prevaleciendo como en el caso de la tasación de precios y de las transferencias coactivas frente a la protección del productor.

De igual modo que en la subvención administrativa, se distingue entre la especie de subvención general y la de subvención especial, según el condicionamiento, y la subvención se verifica según la condición jurídica o administrativa del destinatario o beneficiario de la misma, también en la técnica del *pool* administrativo es necesario distinguir entre aquellos casos de transferencias generales —la *Lastenausgleich*—sin condicionamiento específico, de aquellos otros supuestos en que no se trata de una subvención global o de un gravamen global, sino, por el contrario, de la aplicación concreta de la bonificación y del gravamen. El primer supuesto de técnica administrativa de *pool* general lo ofrecen las actuales compensaciones entre los presupuestos de los Municipios y de las Diputaciones provinciales. Para tales casos se establecen Cajas de compensación de nivel, según una serie de datos fijados *a priori*, de poblaciones y necesidades de los presupuestos de ingreso de los entes públicos que integran el *pool*. En este caso, como en el supuesto paralelo de la subvención general, se trata más bien de las transferencias financieras operadas dentro de la Administración, sin que intervengan los particulares, ni en condiciones de gravados ni en condiciones de beneficiarios.

Por el contrario, en el supuesto del *pool* especial, la Administración actúa su coacción frente a los particulares. Es un grupo de particulares

productores quien sufre la carga económica de la compensación, a través de gravámenes que la propia Administración recauda y distribuye.

Normalmente, la técnica del *pool* especial se realiza a través de la constitución de los llamados por nuestra legislación administrativa fondos de regulación (163), oficinas reguladoras (164), Cajas de compensación (165) o fondos de compensación (166). Estos fondos suponen, o bien titularidad recaudadora de los distribuidores, o bien, simplemente, esta última facultad de distribución, reservándose la Administración central la función de verificar los ingresos, transfiriéndolos a continuación al fondo regulador para que por éste se efectúe la distribución. En todo caso, estos fondos de regulación constituyen, dentro de la normativa financiera del Estado, Cajas especiales adaptadas, por lo tanto, a las normas generales dictadas sobre las mismas. El fondo regular, de un lado, y los recargos, gravámenes, cánones (167) o retornos (168), que tienen la naturaleza de los efectivos impuestos afectados, y de otro, las llamadas bonificaciones, que son, en definitiva, a modo de primas en la producción (169). El término de retornos o fondos de retorno se reserva normalmente para el gravamen sobre las importaciones. De todos modos,

(163) Fondo de regulación de abonos (O. 25 marzo 1950, O. 12 abril 1951, O. 4 febrero 1953), Fondo de regulación de la producción de carbones (D. 10 febrero 1943).

(164) Oficina Liquidadora de Energía Eléctrica (OFILE), O. M. 22 enero 1953.

(165) Caja de Compensación para protección del precio de papel editorial, con recargos a otras clases de papel (O. 19 junio 1947); compensaciones de precios en aceites (arts. 17 y 18, O. 28 noviembre 1940), Caja de Compensación de transportes (Circ. de la Delegación Nacional del Sindicato Nacional del Trigo de 25 agosto 1952), Caja de Compensación para la derrama del precio especial de la sal a conserveros y pescadores (O. 29 agosto 1942).

(166) Fondo de compensación del precio del aceite (O. 15 febrero 1941), Fondo de compensación y de fábrica a agricultores (O. 16 octubre 1940). El Fondo de beneficios comerciales del Servicio Nacional del Trigo supone una finalidad y una técnica de aplicación distintas (D. 19 octubre 1951).

(167) D. 4 enero 1941 y O. 24 febrero 1942 sobre carbón. Circ. núm. 7.251 de 25 agosto 1952 del Sindicato Nacional del Trigo. Consorcio de fabricantes de papel de fumar.

(169) Normalmente, tal es el funcionamiento del *pool* administrativo. Sin embargo, se da en esta técnica la opción entre la distinción de las bonificaciones a título de prima (es decir, reglamentado) o a título de subvención (discrecionalmente). Este último caso se da, por ejemplo, en la Oficina Liquidadora de Energía Eléctrica (OFILE), cuyo principal objeto es administrar el recargo establecido para subvencionar la construcción de nuevas centrales y la producción de energía térmica (O. M. 22 enero 1953). En este caso hay una efectiva inversión de los términos; son los consumidores quienes ayudan financieramente a los productores.

cualquiera que sea la terminología que en nuestra profusa argumentación sobre la materia se utilice, estos gravámenes son efectivos impuestos en cuanto a la responsabilidad que a los sujetos pasivos de su pago están afectos. Si bien económicamente se trata de una compensación de precios, jurídicamente actúan de modo separado: el gravamen por un lado, y la bonificación de otro.

Condición o presupuesto esencial para que pueda aplicarse la técnica administrativa del *pool* especial es la existencia de un precio máximo tasado y la regulación de productos en su fase de distribución por vía administrativa.

La técnica del *pool* administrativo implica una forma de obtener el costo de la ayuda económica a las Empresas, no partiendo del Presupuesto general, sino redistribuyendo este coste entre las Empresas afectadas, de tal modo que los superávits de unas compensen los déficits de otras. Tal solución parece exigida en los casos en que la aplicación de las primas o de la técnica subvencional implique un sacrificio del consumidor, teniendo en cuenta el grado de regresividad del sistema fiscal.

VIII.—LOS IMPUESTOS AFECTADOS.

La subvención no solamente puede tener origen presupuestario, sino que puede provenir, bien de la aplicación del *pool* administrativo, que en definitiva se convierte en un modo de obtener la subvención y, por consiguiente, en una modalidad de la misma, bien de impuestos afectados —*Zwecksteuern*—o contribuciones con finalidad específica. De esta forma, la subvención plantea, desde otra perspectiva, toda una serie de problemas que se traducen en la cuestión de la fuente de cobertura de las subvenciones (SCHINDLER, *Deckungsquellen*). En su origen, la propia noción del impuesto responde al subsidio al Príncipe, *ob aliquam necessitatem*, para un fin concreto. La complejidad de la Hacienda pública en la Edad Moderna, la escisión del Erario y el Fisco y la aparición de una serie de necesidades públicas, antaño desconocidas, operaron el paso del subsidio afectado al impuesto bajo el sistema presupuestario y financiero de la Caja única, principio repetido en nuestras leyes de administración y contabilidad.

No obstante este principio, una serie de impuestos o tasas especialmente destinadas a fines de subvención han ido apareciendo. Ejemplo

de este sistema es la sobretasa postal a favor del Patronato Nacional Antituberculoso, técnica conocida también en Suiza, Luxemburgo y Finlandia, si bien con el carácter de sobretasa voluntaria (170).

Naturalmente, los impuestos afectados se destinan a entidades administrativas, Ayuntamientos, Cajas especiales (Póliza de Turismo, Ley 17 julio 1946, antigua tasa especial por rodaje sobre firmes del Circuito Nacional, R. D. 26 julio 1926, R. D.-L. 29 abril 1927, S. 14 marzo 1932).

La técnica de las subvenciones puede también consistir en otra serie de ayudas públicas que no consistan en otorgamiento de cantidades. Estas subvenciones implícitas, que más bien corresponden a la categoría de medidas de fomento, pueden consistir en anticipo, exenciones tributarias y garantías de interés.

IX.—EL SISTEMA DE LOS ANTICIPOS.

Tradicionalmente, el sistema de los precios políticos lleva consigo no solamente el otorgamiento de primas o subvenciones como compensación a la diferencia entre el precio político y el precio de coste, sino también la técnica de los anticipos, a interés bajo y con plazo de devolución largo. En efecto, como medida conjunta a la indemnización por vía subvencional, la técnica de los anticipos se manifiesta imprescindible cuando el coste inicial de primera instalación para las ampliaciones de producción exigidas por la intervención administrativa es excesivamente grande. En tales supuestos, la prima o subvención compensan la diferencia del coste medio y el precio político, pero la recuperación de las cantidades inicialmente investidas necesitaría un lapso de tiempo sumamente largo, en función del coste inicial. Este perjuicio, paralelo a la pérdida del precio, pero producido al comienzo de la explotación, es el que se intenta indemnizar mediante la concesión de créditos oficiales. En este sentido sirven de ejemplos los créditos para la construcción

(170) Vid., sobre los impuestos afectados, TIVARONI, *Le imposte assegnate alla spesa*, Casserta, 1908; BUEHLER, *Lehrbuch des Steuerrechts*, Berlin, 1927, págs. 4 y siguientes (Gebundene Staatseinnahmen); BLUMENSTEIN, *Schweizerisches Steuerrecht*, Tübingen, 1926, págs. 2-3; FLÄINER, *Öffentlichrechtliche Vorteilsausgleichung*, en el «Festgabe für Heussler», 1904, págs. 92 y sgs. Vid. otro caso de impuestos afectados en nuestra legislación en el Decreto 18 junio 1943. Es el caso de los *assigned revenues*, como *grants* o subvenciones, establecidos en Inglaterra a partir de la Local Government Act de 1888 y utilizados por el *Road Fund*. Vid. CHESTER, op. cit., pág. 125.

naval o el crédito hotelero para la construcción de nuevos hoteles. En estos casos, de gran coste inicial, el sistema de los anticipos y créditos es imprescindible. No sólo se aplican, sin embargo, los créditos a los casos de industrias pesadas o de elevados costes iniciales, sino también a aquellos supuestos en que el interés de la Administración en el precio político es extremo. Así sucede con los créditos trigueros, en las inmobilizaciones o en los créditos para exportación, sistemas ya generalizados (171).

En estos últimos supuestos, el anticipo oficial implica la indemnización de una inmobilización ordenada por el Estado como compensación del período de tiempo en que los productores quedan sin recibir el precio (172).

El plazo de devolución responde, respectivamente, a la categoría y razones del anticipo. De este modo el plazo es largo cuando se trata de primeras instalaciones de gran coste inicial, en tanto que las inmobilizaciones-primas y anticipos a la inmobilización condicionan el plazo de devolución al término en que se abone el precio.

MATTI (173) califica estos anticipos del Estado como créditos de Derecho privado, basando en este carácter la diferencia con las subvenciones. De hecho, los litigios que se produzcan a consecuencia del otorga-

(171) En cuanto a los créditos trigueros, vid. Manuel VILLARES PICÓ, *Crédito hipotecario y economía triguera*, en la «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1936, págs. 270 y sgs. Vid. toda la normativa sobre subvenciones y anticipos para abastecimiento de aguas y saneamiento, en Obras Públicas. Sobre los anticipos o *avances* como medida de fomento, cfr. JUSTI, op. cit., pág. 124, párrafo 269, «los avances que puedan necesitar las personas cuyos negocios están decaídos para restablecerlos» (como forma de policía del orden económico). Sobre las anticipaciones, vid. CAMPOMANES, *Discurso sobre la industria popular*, Madrid, ed. A. Sancha, 1775, pág. 399.

(172) El sistema de anticipos a la exportación, por las causas que se indican en el texto, es seguido hoy universalmente. Así, en Alemania, a través de la *Ausfuhrkredit A. G.*; en Holanda, mediante la *N. V. Export Financeering Maatschapij*, y en Bélgica, el Fondo de Comercio Extranjero. En España, la inmobilización de precios de exportación se produjo por la prohibición del Gobierno argentino de abonar el contravalor en pesetas al Instituto de Moneda español. Esto ocasionaba grandes quebrantos, sobre todo a las exportaciones de libros, industria que no puede recuperar mercados o difícilmente puede hacerlo, una vez perdidos, teniendo en cuenta, además, las ediciones de libros españoles sin permiso. Por ello se otorgó un anticipo, de la cuenta de operaciones del Tesoro, a los exportadores de libros a la República Argentina, mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1952.

(173) Vid. Alfredo MATTI, *Die Bundessubvention als Rechtsinstitut des schweizerischen Bundesrechts*, Zürcher Diss.

miento de los créditos, el cobro y devolución del mismo, se someten a normas de Derecho común. A estos efectos, es necesario distinguir una triple categoría de créditos y anticipos estatales según el grado de influjo del Derecho público, de menor a mayor.

a) Créditos totalmente sometidos al Derecho privado (174).

b) Créditos que se conceden en base a un otorgamiento abstracto de la Administración, por ejemplo, la concesión del título de Empresa de Interés Turístico, dirigida a los efectos concretos del crédito, que sigue luego reglas de Derecho común (175).

c) Créditos de derecho público, sometidos enteramente, en cuanto a su otorgamiento y a su disciplina total, al Derecho público (176). En tales casos, la Administración recibe facultades exorbitantes, por ejemplo, designa liquidadores en supuesto de quiebra de las Empresas beneficiarias (L. 2 marzo 1917, base 5, letra I); R. D. 7 diciembre 1920, R. D. 29 abril 1927, D. C. 23 febrero 1934).

Naturalmente, que estas tres formas sirven indistintamente a los fines de fomento, pero la primera—equiparable a las subvenciones globales—ha de descartarse en cuanto técnica de precios políticos. En último término, los anticipos son equiparables a las subvenciones en cuanto se otorgan sin interés o con interés inferior al del mercado, siendo esta diferencia a fondo perdido (177).

(174) Banco de España, Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, etc.

(175) Crédito Hotelero, O. M. 27 marzo 1942, O. M. 13 mayo 1942, O. M. 17 julio 1953.

(176) Anticipos para abastecimientos de agua a poblaciones, D. 13 mayo 1949.

(177) En este sentido W. NIEVERGELT, *Subventionierung des Luftverkehrs*, Zürcher Diss. 1920, págs. 20 y sgs., y RETZ, *Staatliche Subventionen an private Unternehmungen*. Zürcher Diss. 1948, pág. 31. Vid. sobre los anticipos (*prets et avances*, CHARDON, op. cit., pág. 248, el cual remite toda la normativa a la correspondiente de la subvención (discrecionalidad, fin de interés público, condicionado, etc.). Distingue entre préstamo, el cual implica contrapartida de servicio, y el anticipo, sin tal contrapartida, motivando el préstamo en razones objetivas y el anticipo en motivos subjetivos, circunstanciales. Vid. en contra de este criterio, en nuestro Derecho, la S. 28 febrero 1930 sobre la finalidad de los anticipos. (También, R. D. 19 octubre 1920).

Sobre la aplicación al sistema administrativo español, vid. Caja Central de Crédito Marítimo (R. D. 10 octubre 1919, L. 14 julio 1922), Servicio Nacional de Crédito Agrícola (R. D. 22 marzo 1929, D. 18 septiembre 1931, D. 13 septiembre 1934, D. 19 diciembre 1934, D. 16 diciembre 1939, O. 29 febrero 1940), Crédito Hotelero distribuido por el Banco de Crédito Industrial, Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, etc., etc. Aparte de estos anticipos externos, hay otro sistema, establecido por costumbre, de anticipos dentro del contrato, para las contrataciones de obras públicas. Ha-

X.—LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS.

Dentro de la ciencia cameralística, JUSTI habla ya de las exenciones como *medio de fomentar y promover el orden económico*: «Deben arreglarse los impuestos y los subsidios de modo que aumenten el despacho en lugar de disminuirlo; de ninguna forma deben imponerse sobre las mercaderías, cuyo número quiere aumentarse» (178).

Las exenciones tributarias responden fundamentalmente al principio de fomento y son, desde este ángulo, técnicas del modo administrativo de fomento, y en este sentido de fomento, bien objetivo, bien en favor de clases o personas determinadas (179). Pero puede también servir como medidas de compensación en relación funcional con los precios políticos. En tales casos, el particular es libre de acogerse o no a la exención tributaria; pero, de solicitar tal exención, queda vinculado a los precios políticos que la Administración le señale. Un ejemplo significativo del empleo de las exenciones en el manejo de los precios políticos lo da la llamada Ley SALMÓN sobre alquileres y la actual normativa sobre viviendas protegidas (180).

mado anticipo por medios auxiliares, basado en el principio: quien puede lo más puede lo menos, y en la facultad de expropiación de material y medios auxiliares apropiados, caso de rescisión. Tales anticipos se pagan, sin embargo, dentro del contrato, como certificaciones de obras. Plantean el problema interesante de la afectación como sustitutiva de la prenda, siendo en definitiva una forma especial—exorbitante del derecho común—de prenda sin desplazamiento.

(178) JUSTI, *op cit.*, pág. 16, párrafos 4 y 37, párrafo 94, sobre todo en pág. 85, párrafo 196; Hn. Veit Ludwig y en SECKENDORFF, *Teutscher Fürstenstaat*. Jena, in den Meyerischen Buchhandlung, págs. 498 y 499 (Bedfreyungen). Vid., para el problema general, A. HAMANN, *Wirtschaftslenkung durch Steuern*, en el «Bundesblatt», 1953, págs. 953 y sgs. R. SCHAEDEER, *Steuerpolitik und Wirtschaftslenkung*, en el «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft», tomo 102 (1942), pág. 524 y sigs.

(179) Así, LASSARTE y MOLINA, *De decima venditionis et permutationis quae alcala nuncupantur*, Madrid, 1599, pág. 51, tomo II, *privilegia ob belli usum, excussatio gabellae, librorum immunitas*.

Cabalmente, el cambio de manejo de las exenciones tributarias de la Edad Moderna cambió la finalidad de exenciones personales, en función de la categoría social del contribuyente, por la finalidad de fomento y protección económica y social a las clases menos pudientes. Así, las Cartas Económicas indican cómo «las rentas de un Estado no tanto se acrecientan recargando las contribuciones, cuanto aligerando el peso de ellas; no tanto extendiéndolas a toda clase de productos, como favoreciendo el tráfico y fomentando la producción de algunas por medio de franquicias y exenciones, sin las cuales no pudieran prosperar».

(180) Es interesante subrayar el hecho histórico normal de que la actividad de

La exención tributaria juega en estos casos el papel de la subvención, a través de lo que el Derecho administrativo francés llama la *subvention par manque à dépenser*, por ahorro de gastos. Bien por incremento de ingresos, bien por disminución de gastos, la subvención en sentido amplio y las exenciones operan sobre el coste de producción, produciendo la consecuencia de que el precio libre—el establecido por coste sin subvención o sin exención tributaria—sea superior al que en definitiva resulta, sirviendo de este modo de técnica opcional frente a las subvenciones. En definitiva, el coste del precio político viene en ambos casos a recaer sobre el contribuyente en general, de modo que, tanto por razones de justicia como por razones de técnica, ambas técnicas responden a la misma motivación. Existe, no obstante, una diferencia circunstancial. Las exenciones son declaradas por ley, de tal modo que la declaración de bien exento es simplemente un acto declarativo que no establece derecho nuevo, sino que se limita a comprobar y declarar la existencia de ese derecho. Por el contrario, la subvención implica un otorgamiento discriminado, personal, en atención a una multitud de circunstancias, sin que el acto de otorgamiento subvencional sea meramente declarativo,

fomento, e incluso la de servicio público, comenzó en sus orígenes a través del sistema de exenciones. Un ejemplo curioso lo suministra el R. D. 31 agosto de 1819 para el «fomento de los riegos», que concedía *franquezas* a los particulares y corporaciones que, previa autorización, construyeren nuevos canales; antecedentes del actual sistema de subvenciones y anticipos, también como antecedentes de la vigente Ley de Protección a la industria nacional de 24 octubre 1939, las exenciones o franquicias otorgadas por ENSENADA, en 1752, reinando Fernando VI, a las fábricas de cueros, tafletes, loza, vidrio, cáñamo, lino, papel y maderas preciosas, de los derechos de alcabala y cientos en las primeras ventas (vid. tít. XXV, lib. VIII, Nov. Recopilación). Sobre la relación funcional de franquicias y precios, decía en 1651 P. DAVNA (Indice de los Intentos): «El precio de las mercaderías y mantenimientos se compone de dos partes, una de la costa que tiene su fábrica, y otra de las gabelas que sobre su género se imponen.»

Las exenciones tributarias no constituyen el único procedimiento de fomento administrativo *par manque à dépenser*. Pueden también englobarse bajo la misma rúbrica las rebajas comerciales, sostenidas por la Administración. Así, la rebaja del 50 por 100 de las facturas en estancias en hoteles, para turistas de larga estancia, en Bélgica; rebaja que es repartida, un 25 por 100, a cargo del Comisariado belga del Turismo; otro 25 por 100, a cargo de los Ayuntamientos y entidades locales en general, quedando sólo el resto a cargo de la industria hotelera. Idem en Suiza para turistas italianos y yugoslavos. Vid., sobre estos extremos, «Revue du Tourisme Mondial» (Bern) del mismo año. Sobre el problema en general, cfr. J. NIKERK, *Vreemdelingenverkeer*, Goringhem, Noorduijn's Wetenschappelijke Reeks, 1946. y HUNZINKER-KRAFF, *Grundriss der allgemeinen Fremdenverkehrslehre*. Polygraphischer Verlag, A. G. Zurich, 1942.

sino que pasa a ser de naturaleza constitutiva de situaciones jurídicas nuevas. De este modo, en cuanto a su otorgamiento y en cuanto a su naturaleza, las exenciones tributarias pueden jugar una función más bien paralela a las primas que a las subvenciones.

El beneficio fiscal implica en todo caso «una limitación de cargas a la Empresa» (S. 17 marzo 1930), pudiendo ser acumulativas las exenciones, en cuyo caso se aplican al mismo tiempo y no sucesivamente (Sentencia 17 marzo 1930). La finalidad de la exención es, al modo de la subvención, un fin heterogéneo de fomento social, económico o político (Mutualidades, art. 38, L. LARRAZ 16 diciembre 1940, O. 6 marzo 1941, O. 28 abril 1941, O. 12 septiembre 1941, entidades concesionarias de saneamiento, L. 24 julio 1918, Sindicatos agrícolas y Pósitos, L. 28 enero 1906, Real O. 13 enero 1908, D. 19 mayo 1931, D. 2 agosto 1934, L. 17 julio 1944, CAMPSA, D. 10 enero 1928, Telefónica, D. 31 octubre 1946, etc., etc.). Las exenciones pueden también ligarse a finalidades de precio político, como efectivamente lo fueron en la llamada Ley de Subsistencias (S. 5 marzo 1930, S. 11 junio 1924, S. 29 diciembre 1924, S. 5 octubre 1929). Otro caso de exención como técnica de apoyo al precio político lo da el régimen de fomento de viviendas económicas. Así, como dice la Sentencia de 25 de abril de 1934, «no fué otro el propósito inspirador de los Decretos de Casas baratas de 25 de febrero de 1924, sino el de fomento de la construcción de la vivienda económica de determinados beneficios temporales en el orden tributario general y local, los cuales nacen por el imperio de tales disposiciones en el mismo instante de terminar la edificación de las casas, *requiriéndose para ello una sujeción inicial a los límites de alquileres que se establecen* y una observancia en los límites máximos durante todo el período de duración de las bonificaciones fiscales, bajo pena, si se contravinieren estas obligaciones, de reintegrar los beneficios obtenidos durante los cinco años últimos y de devolver el inquilino las cantidades que indebidamente se hubieren cobrado».

XI.—LAS GARANTÍAS DE INTERÉS.

Las primas y las subvenciones—salvo la forma de la subvención del déficit—juegan un papel de compensación total de la diferencia entre precio político y precio de coste. Sin embargo, puede suceder que, por

retracción de la demanda o por cualquier otra circunstancia, el capital invertido no encuentra beneficio al final del ejercicio económico. Por ello ha surgido una doble técnica: o bien la subvención bajo forma de subvención del déficit, o bien la técnica de la garantía administrativa del interés. Ambas responden, en primer término, a la finalidad de otorgar un mayor incentivo al capital, y en segundo lugar, a la dificultad de apreciar *a priori* los costes de producción. En estos casos, la Administración promete una subvención en blanco, según los resultados del ejercicio económico de la Empresa intervenida. En 1843, en la Memoria del Ministro ROTHER sobre la «manera de fomentar la construcción de vías férreas» se introduce ya la técnica de la garantía de interés, que luego se estableció en España para la protección estatal a la construcción y explotación de ferrocarriles, con distintas alternativas y modificaciones, que se han visto anteriormente. A estos efectos, la garantía de interés puede seguir un doble criterio: o bien suponer no sólo el aseguramiento del beneficio de la Empresa, sin que lleve consigo la sugerencia del déficit de explotación (sistema español), o bien, por el contrario, implica que la Administración se hace cargo no sólo del abono del interés garantizado al capital, sino también del déficit eventual que se produzca (sistema de participación en las cargas globales, o sistema francés desde 1880). Desde otra perspectiva, la garantía de interés supone en todo caso la imposición de un balance cuya estructura es o prerredactada (sistema del doble o múltiple factor en las subvenciones de ferrocarriles) o controlada a través de interventores (Ley de Protección a la industria nacional), o de delegados del Gobierno (Compañías navieras concertadas).

De todos modos, la técnica de la garantía de interés responde no sólo a motivaciones de precio político, sino que corresponde a un procedimiento más general, de compensar a las Empresas privadas la intervención administrativa interna en las mismas (181).

La garantía de interés se aplica sobre un capital cierto e inmoviliza-

(181) Vid., sobre el problema jurídico, H. HEROLD, *Die rechtliche Natur der Exportrisikogarantie*, en «Zeitschrift für schweizerisches Recht», 1944, págs. 375 y sgs.; LALLEMONT DOMUNTIER, *Des différentes formes de concours financier accordé par les pouvoirs publics aux chemins de fer secondaires et d'intérêt local*, thèse. París, 1935. LOUIS MORVAN, *Applications de la garantie d'intérêt aux chemins de fer français d'intérêt général*, thèse. Poitiers, 1899; JULES MULLER, *Etudes sur la garantie d'intérêt accordée aux compagnies de chemins de fer français*, thèse. Nancy, 1899.

do, de tal modo que se admite una mera sustitución de valores, pero no alteraciones y modificaciones del capital representado en el proyecto aprobado por el Gobierno como base de la concesión de garantía (S. 15 abril 1940, en relación con la garantía a ferrocarriles, L. 26 marzo 1908 y L. 23 marzo 1912).

A diferencia de las ayudas directas e indirectas, la garantía de interés implica no ya un consorcio económico de financiación, sino un consorcio de riesgo, en que la Empresa apoyada lleva la gestión, pero en la que el riesgo es asumido por el Estado. En cierto aspecto, la garantía de interés implica tanto una ayuda a la Empresa como una *clause de sauvegarde du tiers*, como la califica CHARDON.

Técnica sustitutiva de la garantía de interés, esta *imposición al consumo nacional* (art. 10, D. 10 febrero 1940; art. 8, L. 24 octubre 1939: «en lugar de las garantías señaladas anteriormente...»), que actúa sobre el volumen de producción, en lugar de ejercitar garantía financiera, asegurando el encaje en el mercado de un volumen mínimo de producción.

XII.—LAS PREFERENCIAS DE SUMINISTROS.

Las preferencias de suministros responden a la política de intervención en el consumo, de tal modo que en último término no significan otra cosa sino una escala de prioridades y preferencias en el consumo por razón del interés nacional que este consumo tenga. Pueden, sin embargo, servir también como medidas de compensación al precio político, y resultan imprescindibles cuando la indemnización administrativa, bajo formas de primas o subvenciones, se ha calculado a base de costes medios ideales, es decir, teniendo en cuenta los precios oficiales de materias intervenidas. En tales supuestos, para que la indemnización resulte eficiente y se realice su propia finalidad de total resarcimiento, es necesario atribuir paralelamente a las Empresas preferencias de suministro y cupos de suministro oficial. Tal ha sido, de otro lado, la política general seguida a este respecto.

