

# INFORMES Y DICTAMENES

## OBRAS HIDRAULICAS SUBVENCIONADAS POR EL ESTADO

### NATURALEZA DE LA SUBVENCION: IRREVERSIBILIDAD

351.712.2.032.35

La ley de 27 de julio de 1883, sobre auxilios a particulares y comunidades de regantes para la construcción de obras hidráulicas, quiere conseguir, a través de su articulado, dar fijeza a la subvención que el Estado concede. Por su parte, la ley de 7 de julio de 1911, relativa a construcciones hidráulicas con destino a riegos, persigue igualmente la inalterabilidad de la subvención, salvo en los supuestos que prevé la ley.

Igual criterio mantiene el generalísimo artículo 84 de la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, im-

pidiendo el aumento de la subvención si las modificaciones o variaciones introducidas en los proyectos elevaran el coste de las obras, y estableciendo para el supuesto de que esas variaciones o modificaciones redujeran el importe de las obras, la rebaja proporcional de la subvención.

En consecuencia, la elevación del coste de las obras no lleva aparejado el aumento de la subvención.

Ello, no obstante la variación de las circunstancias, de hecho sí pueden hacer aconsejables soluciones de oportunidad y conveniencia administra-

tiva, antes de llegar a la caducidad de la concesión por falta de medios financieros del concesionario; una de esas circunstancias es el aumento de la subvención y consiguiente modificación de las cláusulas de la concesión, por virtud de una ley especial dictada para el caso concreto.

El expediente remitido a consulta del Consejo se contrae a las peticiones formuladas por la Comunidad de Regantes concesionaria del pantano de G., cuyas obras se llevan a cabo con auxilios del Estado, peticiones que se refieren a prórrogas para la terminación de las obras, a revisión de precios y, como consecuencia de esa revisión, al aumento de la subvención.

El artículo 2.º del decreto de concesión, de 27 de julio de 1944, fija la cuantía de la subvención en el 50 por 100 del presupuesto de las obras. Este artículo fué modificado por decreto de 1 de diciembre de 1960, que ordenó la refundición de todos los proyectos anteriores y revisiones de precios aprobando un nuevo presupuesto, sobre cuyo importe procede fijar el 50 por 100 de la subvención.

La Sección y el Negociado competentes del ministerio informan favorablemente las dos peticiones deducidas: la de la revisión de precios, por no oponerse a ella ni la ley de 27 de julio de 1883 ni su reglamento de 9 de abril de 1885, que se referían a una subvención del 50 por 100 del presupuesto, con lo que la variación de la base—esto es, del presupuesto—debía motivar también la variación de la subvención; y en cuanto a la prórroga, que debía también ser concedida, en cuanto que traía su causa de los aumentos de costo que prestaban su base a la revisión. Señalando, además, que, de no accederse a lo

solicitado, habría que declarar la caducidad de la concesión, con los consiguientes perjuicios para el concesionario y para el interés general; y que, de hacerse cargo el ministerio, tras la hipotética caducidad de las obras realizadas, forzosamente habría de revisar sus precios para poder su-bastarlas.

La Asesoría Jurídica del ministerio informa sobre el punto relativo a la revisión, e indica que la de la subvención otorgada a la Comunidad no procede, puesto que la subvención es un negocio jurídico con causa gratuita, mientras que la institución de la revisión de precios sólo es procedente en los negocios jurídicos con causa onerosa; añadía, además, la Asesoría que su informe no contradecía el del Consejo del Estado, que precedió a la modificación, en 1950, del decreto de 1944, pues en aquel caso existían una modificación y refundición de proyectos que no concurren en éste, y que su conclusión negativa no excluía «la posibilidad de que por la Administración pueda estudiarse otorgar una compensación que facilite la terminación de las obras concedidas», lo que debía ser objeto de la debida ponderación por el ministerio.

El informe del Consejo de Obras Públicas sobre la revisión de precios, y consiguientemente, de la subvención, es también negativo, por no ser revisables las subvenciones, aparte de que el criterio que «moralmente sustenta» el Consejo es el de que realmente la Comunidad sufraga las obras «con pesetas inalterables, pues la obra se ejecuta por la misma Comunidad para obtener unos productos agrícolas cuyos precios han subido más que los de los materiales y jornales precisos para concluir las

obras»; seguía indicando el Consejo que, además de la subvención otorgada, la Comunidad había obtenido un crédito del Instituto Nacional de Colonización, con lo que recibe del Estado, por uno y otro concepto, una cantidad equivalente a casi el 50 por 100 del presupuesto total revisado.

En cuanto a la prórroga, informaba el Consejo de Obras Públicas que, para resolver sobre ella, la Comunidad debería presentar a la Superioridad un plan de las obras a ejecutar en los tres años que comprendía la prórroga solicitada, señalando también los medios con que disponía para su financiación y ejecución técnica.

Y en tal estado el expediente se remite a consulta de este Alto Cuerpo.

Son dos las cuestiones planteadas por el presente expediente, que se corresponden con las peticiones deducidas últimamente en el mismo por la Comunidad de Regantes concesionaria:

1.ª La de si la subvención concedida por el decreto de 27 de julio de 1944 y aumentada por el de 1 de diciembre de 1950 puede ser nuevamente elevada como consecuencia de los aumentos experimentados por los costos de la mano de obra y materiales necesarios para la realización de las obras del pantano a que la concesión se refiere.

2.ª La de si procede o no conceder la prórroga en la ejecución de las obras que la Comunidad de Regantes concesionaria solicita.

Por este orden se analizan ambas a continuación, sucesiva y separadamente.

En cuanto a la primera de las cuestiones que se acaban de enumerar, hay que comenzar diciendo que la revisión de precios es, en sí misma, irrelevante; las obras del pantano

las está ejecutando la Comunidad de Regantes y no el Estado, y sólo a aquélla toca decidir, frente a su contratista, si las está ejecutando por contrata, si tal revisión es procedente y en qué medida.

El tema de la revisión de precios cobra relieve, sin embargo, en cuanto que, apoyándose en los aumentos de coste que pudieran dar lugar a una revisión si de obras contratadas por el Estado se tratara, la Comunidad de Regantes concesionaria pretende el aumento de la subvención que en su día le fué concedida. Con lo que, en puridad, el tema es el que ha quedado enunciado: si el aumento de los precios de ejecución de una obra, para la que se concedió subvención en el clausulado de la concesión mediante la cual fué otorgada, puede o no determinar el aumento de esta misma subvención.

Este problema ha de ser analizado tanto a la luz de las normas generales que regulan las subvenciones para la ejecución de obras hidráulicas como a las de las particulares de la concesión, en concreto de la que para la construcción del pantano de G. es titular la Comunidad de Regantes del B. P.

Más que las normas, un principio general de derecho nos dice que la subvención trae su causa de un título gratuito en el que el concedente asume la posición de donante u otorgante liberal; repugna, en virtud de este principio, a la naturaleza de la subvención el que, en derecho, pueda exigirse del concedente el aumento de la misma en virtud de circunstancias cualesquiera.

Esto aparte, la ley de 27 de julio de 1883, sobre auxilios a particulares y Comunidades de Regantes para las construcciones de obras hidráulicas

objeto de concesión (ley que dicho sea de paso es la que preside la otorgada a la Comunidad de Regantes del B. P., según expresa el preámbulo del decreto de 27 de julio de 1944), dice, en su artículo 6.º, que ni los aumentos ni las reducciones del presupuesto de las obras «harán variar la cuantía de la subvención, a no ser que por efectos de ellas se disminuyera la dotación de agua del canal»; insistiendo el artículo 12 que el Gobierno puede otorgar la concesión y subvencionar las obras hasta el 50 por 100 del presupuesto «según proyecto previamente aprobado». Parece evidente, pues, que la ley de 1883 quiere conseguir la fijeza, y prevé, en cualquier caso, la inalterabilidad de la subvención concedida. Lo que con más claridad aún, si cabe, aparece en la ley de 7 de julio de 1911, también relativa a construcciones hidráulicas con destino a riegos, en cuyo artículo 10 se lee que el Gobierno, si de Comunidades de Regantes se trata, puede conceder «una subvención que no exceda del 50 por 100 del presupuesto de las obras», añadiéndose que «ninguna modificación que en la realización del proyecto se introduzca, aunque sea impuesta por circunstancias ineludibles, podrá hacer variar su cuantía» —la de la subvención—, salvo la hipótesis, también prevista en la ley de 1883, de que se reduzca la superficie de la zona regable o el caudal de aguas utilizable.

Por otro lado, el generalísimo artículo 84 de la ley de Obras Públicas, incluido dentro del capítulo que lleva por rúbrica «De las obras subvencionadas con fondos públicos», tras de señalar que, si las variaciones disminuyen el coste de las obras, se rebajará proporcionalmente el importe de la subvención, estatuye que «si

de las variaciones o modificaciones resultara aumento de coste, aunque con ellas se perfeccionasen dichas obras y se obtuvieran ventajas en su uso y explotación, no por ello se aumentarán las subvenciones ni los auxilios otorgados por la ley de concesión, a no ser que se dispusiera otra cosa en una ley especial».

Resulta evidente, pues, que las normas que regulan las subvenciones para obras hidráulicas en particular, para obras públicas en general y el carácter mismo de la subvención como instituto jurídico, se oponen a su aumento fundado en el aumento de coste de las obras. Así lo ha informado en algún otro expediente el Consejo de Estado, y éste, además, es el criterio del Ministerio de Obras Públicas; efectivamente, por el mismo, en orden ministerial de 8 de abril de 1940 —sobre liquidación de obras del pantano de la P.— se hablaba de esta imposibilidad de aumento de la subvención como del «criterio invariablemente seguido no solamente en poblaciones, encauzamientos y defensas, sino en caminos vecinales y ferrocarriles».

Se ha de considerar, sin embargo, que lo que contemplaban tanto la Ley de Obras Públicas como las de subvenciones a obras para riegos, habida cuenta de la fecha en que fueron dictadas, eran bien alteraciones en los proyectos, con la consiguiente repercusión en los presupuestos, bien leves alteraciones en los presupuestos mismos determinadas por no cuantiosos aumentos de coste; dictadas aquellas disposiciones en épocas en que el signo monetario tenía una cierta estabilidad y en las que, cuando menos, no se daban los fuertes y constantes descensos en su valor adquisitivo, que han sido carac-

terísticos de los últimos tiempos, es difícil determinar cuál hubiera sido su normativa referida a esta situación contemporánea. No quiere decir esto que aquellas normas no deban ser aplicadas por variación de las circunstancias de hecho; pueden y deben serlo, como en este dictamen se razona, pero la variación de las circunstancias de hecho se pueden hacer aconsejables soluciones de oportunidad y conveniencia administrativa y aun con un cierto viso de equidad, de las que se hará mérito más adelante y que fueron con más detalle razonadas y dieron cuerpo a la conclusión 4.ª del dictamen número 14.159/12.368 del Pleno de este Alto Cuerpo sobre revisión de precios de las obras del grupo de embalses de S. y P.

Volviendo ahora la atención hacia las normas particulares y concretas de esta concesión, la condición 3.ª del clausulado concesional (art. 1.º del decreto de 27 de julio de 1944), efectivamente, decía que la Comunidad de Regantes concesionaria había de presentar un proyecto completo de replanteo en el que se refundirían todos los anteriores proyectos, y agregaba: «Revisándose también los precios.» Es evidente que este singularísimo inciso, que aludía, sin duda, a la posibilidad de revisar la subvención, estaba determinado porque, en el momento de otorgarse ésta, no se contaba con un proyecto ni con un presupuesto, únicos y definitivos, sino que había (como aclara la cláusula 2.ª de la concesión) un «proyecto denominado reformado del proyecto de presa-bóveda» del pantano de G. de 30 de noviembre de 1941, y de la misma fecha, un reformado del presupuesto general del proyecto, con el que coexistían dos proyectos de im-

permeabilización del pantano de agosto de 1935 y noviembre de 1936. Por eso, la cláusula 3.ª ordena que se presente un proyecto definitivo que refunda los anteriores y un presupuesto que se corresponda con tal proyecto y con los precios en consonancia con la época en que los nuevos proyectos y presupuesto refundidos se presenten. Por eso hay que entender forzosa y necesariamente que la cláusula 3.ª de la concesión, en cuanto habla de revisión de precios, agotó su virtualidad al dictarse el decreto de 1 de diciembre de 1950, en cuyo preámbulo se lee «que la condición 3.ª del artículo 1.º (del decreto de 1944) autorizó la refundición de todos los proyectos anteriores, revisándose también los precios, y en virtud de ello ha sido aprobado un nuevo proyecto con presupuesto que asciende a..., etc.»; y en el cual se dispone congruentemente la modificación del artículo 2.º del decreto de concesión, concediendo la subvención del 50 por 100 sobre el presupuesto correspondiente al proyecto refundido.

Las normas específicas de la concesión, y señaladamente la condición 3.ª de la misma, no autorizan, pues, un aumento de la subvención basado en el aumento de los precios de coste. Esta es la conclusión a la que se llega en cuanto a la cuestión primera de las que son objeto de dictamen.

La segunda de las cuestiones al principio enunciadas es la de si procede o no la concesión de la prórroga en la ejecución de las obras que la Comunidad de Regantes solicitara en 8 de mayo de 1959, antes, por tanto, de que concluyera el plazo, ya prorrogado, de ejecución (la resolución de 3 de noviembre de 1956, como se

ha dicho, fijó como fecha de terminación la de 4 de julio de 1959).

Sobre este punto es preciso hacer dos tipos de consideraciones: unas, de derecho estricto y, otras, de oportunidad o conveniencia administrativa.

En derecho estricto, el artículo 8.º de la ley de 27 de julio de 1883, aplicable a la concesión de que se trata, dice que «el Gobierno, por real decreto acordado en Consejo de Ministros y oído el de Estado, podrá otorgar prórrogas de los plazos señalados a la construcción en los casos de fuerza mayor debidamente justificados». La petición de prórroga de la Comunidad concesionaria alega, como fundamento de la misma, las dificultades con que la Comunidad ha tropezado para financiar las obras; esta circunstancia en supuestos ordinarios y, desde luego, en el caso de un contratista, no es constitutiva de fuerza mayor; en el caso concreto de una Comunidad de Regantes, entidad de carácter público, se puede proceder con una mayor benevolencia y una cierta laxitud en la interpretación de lo que por fuerza mayor se entiende, como sin duda se hizo al conceder la primera prórroga, en el año 1956. Con esto, sin embargo, sólo se llega a la conclusión de que la concesión de la prórroga es legalmente posible; pero parecen obligadas algunas consideraciones acerca de la conveniencia y forma de estructurar ésta.

La causa alegada para pedir la prórroga, se insiste, está constituida por las dificultades financieras de la Comunidad, que ésta, al parecer, pensaba solventar con el aumento de la subvención que tiene solicitado. Al informarse negativamente, en cuanto al derecho de la Comunidad al au-

mento de la subvención, se está diciendo que aquellas dificultades en ningún modo van a quedar solventadas, sino que, antes bien, van a persistir, y aun agravarse, con lo que ningún sentido parece tener la concesión de la prórroga, en cuanto que a través de ella no parece se pueda conseguir la finalidad perseguida, esto es, la conclusión de las obras. En cualquier caso, si, negado el aumento de la subvención, el Consejo de Ministros fuera del parecer de que la prórroga debe ser concedida, es inexcusable, como el Consejo de Obras Públicas señala en su informe, se presente por la Comunidad un plan detallado y justificado de ejecución y de financiación de las mismas.

Si la prórroga no se concede, es claro que hay que declarar la concesión incurso en caducidad y proceder, en consecuencia, en la forma que establece el artículo 11 de la ley de 27 de julio de 1883 y disposiciones concordantes de su reglamento, señaladamente otorgar una nueva concesión o proseguir el Estado la ejecución de las obras iniciadas.

Los servicios informantes, no obstante, se manifiestan contrarios, por razones de oportunidad, a la caducidad de la concesión; contemplando el supuesto de que las obras correspondientes a la concesión caducada se siguieran realizando por el Estado, señalan el hecho obvio de que, para su contratación, habrían de ser subastadas a precios actuales, con lo que el gasto para el Estado vendría a ser, en definitiva, superior al en que ahora incurriría si aumentara la subvención. Esto lleva a considerar de nuevo, y bajo un nuevo ángulo, el problema del aumento de la subvención, que ha quedado sentado no procede en derecho estricto, ni en equi-

dad; el nuevo punto de vista es el de que si, habida cuenta de la situación actual, conviene o no a la Administración el aumento de la subvención, como mal menor; tal juicio, como todos los de oportunidad, es difícil de emitir sin un conocimiento íntimo y completo de los hechos, no sólo de este expediente, sino de los generales relativos al programa de construcciones hidráulicas; en principio, parece que la Comunidad de Regantes del B. P., si bien se comprometió, mediante la aceptación de la concesión, a la realización de un esfuerzo para el que los hechos han venido a demostrar que no estaba capacitada económicamente, ha realizado, sin embargo, un intento sincero de ejecución, como lo demuestran las inversiones hasta ahora efectuadas; en este terreno, el aumento de la subvención puede ser una solución de oportunidad, con lo cual, al tiempo que las obras se prosiguen hasta su terminación, que es lo que a la Administración interesa, no padece la continuidad de las mismas ni se menoscaban los esfuerzos hasta la fecha realizados. Esta solución, sin embargo, escapa de la competencia de la Administración, que sólo está autorizada a conceder subvenciones hasta el 50 por 100 de los presupuestos base de la concesión, por lo que habría de ser objeto de una ley, como el artículo 84 de la de Obras Públicas previene y manda, en la que, además

de otorgarse la subvención adicional pedida, se salvaguardaran los intereses del Estado, en el sentido de que los aprovechamientos que se obtuvieran no podrían quedar íntegramente a beneficio y disfrute exclusivos de la Comunidad de Regantes, sino que por ésta se deberían abonar, en la forma que pareciera más pertinente, los cánones de uso y aprovechamiento proporcionales al exceso de la subvención concedida sobre lo previsto en la legislación general para supuestos como el presente.

En consecuencia, el Consejo de Estado es de dictamen:

1.º Que la Comunidad de Regantes carece de derecho al aumento de la subvención que tiene concedida para la construcción del pantano de G.

2.º Que la prórroga solicitada para la ejecución de las obras puede legalmente ser concedida si por la propia Comunidad se presenta un plan completo y detallado de ejecución futura de las obras y de su financiación.

3.º Que por ley puede concederse a la Comunidad solicitante el aumento de la subvención pedido, con la consiguiente modificación de las cláusulas de la concesión relativas al uso y disfrute de los aprovechamientos hidráulicos que se obtengan.

Dict. de 9 de noviembre de 1959.

(Exp. 25.386.)

Colección

TEXTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIA

## ENTIDADES ESTATALES AUTONOMAS

Este nuevo título de la Colección «Textos Legales y Jurisprudencia», de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, ofrece, junto al texto de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, una RECOPIACION GENERAL Y SISTEMATICA DE LA DOCTRINA elaborada en su aplicación por el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Económico Administrativo Central y el Consejo de Estado.

Sentencias, acuerdos y dictámenes, precedidos cada uno de un breve resumen de su contenido doctrinal, se agrupan junto a los artículos que interpretan.

El ESQUEMA DE CONCORDANCIAS que figura en primer término precisa la correspondencia del articulado del texto legal y la doctrina.

Cuatro apéndices relativos a: CLASIFICACION DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS; PERSONAL; PATRIMONIO, PRESUPUESTOS Y CUENTAS, y CONTRATACION ADMINISTRATIVA recogen los textos de las veinticuatro disposiciones complementarias principales.

Un INDICE CRONOLOGICO de sentencias, acuerdos y dictámenes e INDICES ANALITICOS de la legislación y de la doctrina facilitan el manejo de la obra.

Un volumen de 400 págs., con cubierta en plástico, 190 ptas.

### TITULOS SUCESIVOS:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (de inmediata aparición)  
PROCEDIMIENTO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO  
CONTRATOS DEL ESTADO