

INFORMES Y DICTAMENES

DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE SUBVENCIONES ADMINISTRATIVAS

35.078.5(46)

El dictamen que se transcribe a continuación ha sido extraído de la «Recopilación de Doctrina legal» del Consejo de Estado, correspondiente a 1966-1967; su publicación obedece al interés de los temas de fondo y forma que en el mismo aborda el Alto Cuerpo Consultivo.

Antecedentes

1.º El 11 de enero de 1963 el Comisario general de Abastecimientos y Transportes elevó escrito al Ministerio de Comercio en el que señalaba cómo, existiendo déficit en la producción nacional de patata, habían quedado cerradas por razón de las bajas temperaturas reinantes en los países de origen las importaciones de aquel producto que se estaban realizando desde Bélgica y Holanda. La Comisaría General de Abastecimientos y Transportes creía necesario, para asegurar el abastecimiento nacional, recurrir a nuevas fuentes de suministro, en evita-

ción de una excesiva subida de precios en el mercado interior, cuyas fuentes estarían radicadas en Chile, Egipto y, eventualmente, Inglaterra. Estos suministros deberían hacerse mediante la concesión por parte de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes y a favor de los importadores de patata de una prima de 1,75 a 2 pesetas por kilogramo importado, hasta un total de 20.000 toneladas, que deberían llegar al país entre los días 20 de enero y 20 de febrero siguientes. El importe de dicha prima debería cubrir a los importadores de las diferencias de precio de la patata entre los mercados en perspectiva y

el existente en los cerrados mercados del norte de Europa, así como del riesgo que para los mismos importadores representaba la posible apertura de los mercados norteeuropeos, donde se tenían ya contratadas grandes cantidades de patata para el suministro español.

2.º La propuesta de la Comisaría General de Abastecimientos fue elevada por el Ministerio de Comercio al Consejo de Ministros, cuya Comisión Delegada de Asuntos Económicos aceptó su contenido, acordando una prima de hasta 2 pesetas por kilogramo en 18 de enero de 1963.

3.º Al día siguiente, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes comunicó al Sindicato Nacional de Frutos y Productos Hortícolas la concesión, según instrucciones superiores, de una ayuda a la importación de patata con destino al consumo de una peseta por kilogramo, de la cual se beneficiarían las primeras 15.000 toneladas llegadas a puerto español, extremo éste a acreditar mediante certificación de despacho de la Aduana de entrada. Las importaciones deberían realizarse bajo las siguientes condiciones: las licencias de importación se habrían de tramitar a nombre y a través de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes; los importadores deberían, a título informativo, tener en todo momento al corriente a dicho organismo de sus programas de contratación, embarques y fechas previstas de llegada; y, finalmente, la contratación y comercialización de la mercancía serían de cuenta y riesgo exclusivos del importador. En este escrito no se señalan fechas límites para la importación.

4.º Por nuevo oficio de 11 de fe-

brero, la Comisaría comunicó al mismo Sindicato de Frutos y Productos Hortícolas que la fecha límite para la concesión de la subvención se ampliaba hasta el día 28 del propio mes, manteniéndose el límite cuantitativo de las primeras 15.000 toneladas despachadas en Aduana; y todavía, en otro escrito de 26 del mismo mes, registrado de salida el 27, dirigido al mismo Sindicato, señaló la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes que, por acuerdo del Consejo de Ministros del día 22 anterior, se había decidido la ampliación de plazo para la concesión de la ayuda a la importación de patatas hasta el día 31 de marzo siguiente, y el aumento en 15.000 toneladas más de la cantidad de patata a primar, quedando así ésta establecida en un total de 30.000 toneladas.

5.º El 6 de marzo siguiente, la propia Comisaría comunicó al referido Sindicato Nacional que, en el día anterior, el total de despachos de Aduanas solicitados por la Comisaría para patatas de consumo había sobrepasado la cifra de 30.000 toneladas, señalando, en consecuencia, que las expediciones que se despachasen sobre la indicada cifra no gozarían de la prima concedida, no obstante lo cual la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes seguiría ordenando el despacho aduanero de todas las importaciones de patatas realizadas bajo licencia solicitada por el mismo organismo.

6.º El Consejo de Ministros, en sesión de 31 de marzo de 1963, acordó extender la prima por importación de patatas a 2.643.631 kilogramos adicionales sobre las 30.000 toneladas anteriormente referidas, por cuanto en el día 14 de marzo de 1963, en que se alcanzó el límite de

tonelaje en el despacho aduanero, el total acumulado de patatas importadas alcanzó la cifra de 32.643.631 kilogramos, según los datos facilitados por el Sindicato de Frutos y Productos Hortícolas, siendo esta cantidad total la que, en definitiva, fue primada con arreglo a los acuerdos referidos.

7.º Sin embargo, ya anteriormente, en 25 de marzo, cierto número de firmas importadoras, y entre ellas las representadas después por el señor N. V., dirigieron un escrito al Comisario general exponiendo:

a) Que el día 25 de febrero anterior, y convocados por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes a una reunión que se prolongó en los siguientes 26 y 27, les fue expresada por funcionarios de la Comisaría la preocupación del organismo por la situación del mercado de la patata, y que, para facilitar al máximo las importaciones, se prorrogaba la fecha límite de la subvención concedida hasta el 31 de marzo, sin indicar limitación alguna de tonelaje, e insistiendo en la necesidad de fuertes importaciones.

b) Que la prórroga de dicha fecha hasta el 31 de marzo fue confirmada personalmente por el Comisario general en conferencia de prensa celebrada el 26 de febrero, sin hacer mención de ninguna limitación de tonelaje.

c) Que, en las sesiones de los días 26 y 27 de febrero, los firmantes expresaron su criterio de que la situación del mercado era de menor gravedad que la estimada por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, pues, según el programa de embarques inmediatos, los contratos y compras que tenían efectuados ya en aquel momento eran de

tal volumen, gracias a la prórroga de la subvención, que se podía asegurar que el tonelaje de importaciones rebasaría inmediatamente las 50.000 toneladas y se regularizaría la situación.

d) Que la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes fijó topes máximos de precio de venta, y se reservó el derecho de intervención de hasta un 30 por 100 de los embarques, obligando a los importadores a la cesión de la mercancía a 25 céntimos por kilogramo por debajo de los precios tope señalados por la misma.

e) Que el día 28 de febrero fueron enterados de que la concesión de prima, prorrogada hasta el 31 de marzo, se limitaría a 30.000 toneladas. Que tal limitación resultaba lesiva para los firmantes, por cuanto era precisamente la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes quien les había inducido a la importación masiva e inmediata de 50.000 toneladas, además de otros embarques posteriores, pero que podrían llegar antes del 31 de marzo, habida cuenta del costo a que resultaban tales importaciones y de la limitación de precios impuesta por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, lo cual produciría elevadas pérdidas en las partidas que no se beneficiasen de la subvención; y

f) Que habían formulado tales alegaciones en reuniones celebradas los días 1 y 2 de marzo con los directores de Servicios de la Comisaría, por quienes les fue asegurado que «la Comisaría no los dejaría abandonados», a pesar de lo cual parecía que no iba a tomarse ninguna medida para solucionar el problema, en contra de las seguridades y promesas que habían recibido.

En consecuencia de todo ello, suplicaban el reconocimiento de la subvención para todas las importaciones llegadas hasta el 31 de marzo.

8.º Por escrito de 25 de febrero de 1964, el abogado don A. N. V. compareció ante la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes como representante de doce firmas comerciales, acreditando su carácter de representante de dichas empresas por medio de copias notariales de sendas escrituras de poderes a su favor, otorgadas por seis de ellas; y acompañaba también sendas copias simples de escrituras de poderes en cuanto a las firmas restantes.

En el escrito se alegaba que las firmas representadas habían suscrito la solicitud a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes en 25 de marzo de 1963, y que habían realizado importaciones de patata según el régimen de subvenciones señalado, por las cuales, y respecto a un total de 24.554.289 kilogramos importados por encima de los que habían resultado ya subvencionados, no habían recibido ayuda alguna. Se insistía en las alegaciones de hecho contenidas en el escrito de 25 de marzo de 1963 y se sostenía que de las reuniones habidas en la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes entre funcionarios de la misma y los importadores de patata resultaba una obligación contractual asumida por aquel organismo de primar con una peseta por kilogramo toda importación de patatas que se realizase hasta el 31 de mayo de 1963, sin limitación de cantidad alguna. Solicitaba el abono de tal prima respecto a los 24.554.289 kilogramos aludidos, y señalaba también que, en caso de que no se atendiese su petición, re-

sultarian daños y perjuicios contra sus representados por importe de 27.231.618,20 pesetas, suma de las diferencias negativas entre los costes de importación y comercialización de la patata, cuya subvención reclamaba, y el importe obtenido en su venta.

9.º En 21 de septiembre del mismo año presentó nuevo escrito el mismo compareciente, acompañando, a efectos probatorios de su reclamación, un oficio dirigido por el Presidente del Sindicato Nacional de Frutos y Productos Hortícolas al Comisario general de Abastecimientos, adjuntando, en relación a la reclamación en cuestión, un resumen de las importaciones de patata efectuadas por cada firma reclamante y 204 documentos, consistentes en las facturas triplicadas presentadas por cada firma por la prima reclamada y en documentación aduanera de las importaciones realizadas, procedentes de los países de Europa occidental y septentrional, no apareciendo, en cambio, ninguna partida procedente de Chipre, Egipto u otros países del próximo Oriente.

Finalmente, en un último escrito de alegaciones, de 26 de noviembre de 1964, insistía el señor N. V. en los razonamientos de los escritos anteriores, y acompañaba a la vez ejemplares del periódico «Informaciones», de Madrid, de 26 de marzo de 1963, y de la publicación «Spanish Economic News Service», de 27 del mismo mes, y un nuevo oficio del Sindicato Nacional de Frutos y Productos Hortícolas señalando el criterio de dicho Sindicato sobre las importaciones en cuestión.

10. El Jefe de la Sección de Importación y Exportación de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes elevó propuesta de reso-

lución del expediente en 14 de enero de 1965, informando desfavorablemente la reclamación; la Asesoría Jurídica del mismo organismo, en 10 de marzo siguiente, emitió informe coincidente; y el Comisario general, en 17 de marzo de 1965, dictó acuerdo desestimatorio de la reclamación de los importadores.

11. Notificado dicho acuerdo el día 1 de abril siguiente, en 14 del mismo mes el señor N. V. presentó recurso de alzada ante el Ministerio de Comercio contra el acuerdo de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. Dicho recurso se fundamenta en calificar las relaciones existentes entre la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes y las firmas importadoras como situación derivada de contrato entre una y otras partes, cuyo contrato consistía en la ejecución por los importadores de un servicio público de abastecimiento realizado por el sistema de gestión mixta por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes misma y los referidos importadores. Se estimaba causa fundamental del contrato la percepción de la prima por las firmas importadoras, como compensación a los ejecutantes de la operación de los riesgos que la misma implicaba, y como determinación *a priori* de un módulo de compensación de precios, fijo e igual para todas las partidas, evitando las liquidaciones singulares. Con carácter subsidiario se reclamaba en el mismo escrito la indemnización de la misma cantidad pedida por los daños y perjuicios que a los importadores se estimaban ocasionados por la denegación de concesión de la prima, en razón de las pérdidas que se les había ocasionado con las importaciones no primadas. Se acom-

pañaba, a efectos probatorios, una extensa documentación relativa a los gastos e ingresos habidos por cada partida de patatas.

12. La Sección de Recursos del Ministerio de Comercio elevó, en 23 de noviembre del mismo año, propuesta estimatoria del recurso. Señalaba que si bien la subvención, como tal, no podía extenderse más allá del límite de la concedida hasta el límite de 30.000 toneladas, al anunciar la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, en su oficio de 6 de marzo de 1963, que se había alcanzado dicho tonelaje en las solicitudes de despacho aduanero, expresando simultáneamente que seguiría tramitando los despachos de las restantes importaciones de patata autorizadas con licencia a nombre del propio organismo, y también al seguir controlando los precios de venta al público de la patata, se había producido una novación en las relaciones jurídicas existentes entre la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes y los importadores, cuyas relaciones eran, inicialmente, las de un contrato de subvención, y se habían convertido en las de un mandato tácito de carácter mercantil, teniendo como finalidad, antes y después de dicha novación, la gestión mixta por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes y los importadores del servicio público de suministro de patatas de consumo. En consecuencia, y siendo obligación del comitente la indemnización al comisionista de los daños que se le hayan seguido por el cumplimiento del mandato recibido y el abono también del premio de comisión, proponía la estimación del recurso.

Pasado el expediente a informe de la Asesoría Jurídica del Ministerio

de Comercio, ésta lo emitió en sentido desfavorable y de acuerdo con el producido en su día por la Asesoría Jurídica de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes; y el expediente fue resuelto, por Orden de 27 de diciembre de 1965, desestimando el recurso.

13. Interpuesto contra la misma recurso contencioso-administrativo, el Tribunal Supremo dictó sentencia en 2 de diciembre de 1966, declarando la nulidad de actuaciones a partir del momento en que dejó de solicitarse el preceptivo informe del Consejo de Estado.

Consultas

I

Al examinar los problemas jurídicos que el expediente plantea, el Consejo de Estado observa, como base primera y fundamental de la reclamación de las firmas importadoras, la alegación por las mismas formulada de que en las reuniones tenidas en la sede de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes en los últimos días de febrero y primeros de marzo de 1963 fue señalada en firme, y verbalmente, por parte de la Comisaría, la extensión de la prima de una peseta por kilogramo a todas las importaciones de patata que se realizasen hasta el 31 de marzo, sin ninguna limitación cuantitativa, en contradicción con la resolución de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes de 17 de marzo de 1965, que se atiene a los límites de tonelaje a subvencionar fijados en los documentos iniciales del expediente.

Dicha tesis de los reclamantes obliga, a su vez, a examinar un doble

problema: el de la validez que pudiese tener la declaración verbal de subvención y el de la prueba jurídica que pueda resultar concluyente respecto a tal hecho.

En cuanto a la validez de la declaración de subvención que se dice fue extendida oralmente a toda importación anterior a 31 de marzo, sin limitación de cantidad, y ya se entienda que la misma hubiese sido parte de un acuerdo contractual, como sostienen los reclamantes, o que hubiese constituido un acto administrativo unilateral, no parece que la falta de forma escrita fuese obstaculativa para su validez.

En efecto, la exigencia de la forma escrita para los contratos que establezcan prestaciones superiores a 1.500 pesetas, señaladas por el artículo 1.280, párrafo final, del Código Civil, no constituye un requisito de solemnidad del contrato, y, por ello, dicha falta de documentación representaría solamente una mayor dificultad en poder establecer el contenido del contrato por los medios de prueba admitidos en Derecho, ya que, al faltar la forma escrita, falta también el elemento documental directo que muestre, con toda fijeza, el contenido contractual, por lo que, para determinar éste, será preciso acudir a los medios de prueba de carácter verbal, particularmente la prueba testifical, que es contemplada por el Derecho como poco idónea para acreditar, por sí sola, la existencia de contratos de carácter económico relevante, en cuya conclusión, de ordinario, la propia diligencia de las partes suele hacer intervenir la forma escrita, según resulta de los artículos 1.248 del Código Civil, y 51, párrafo primero, del de Comercio, aunque, en definitiva, esta menor idoneidad no impida en tér-

minos absolutos la validez jurídica del contrato cuando puedan ser inequívocamente establecidos sus elementos esenciales.

Y en cuanto a la visión de la concesión de subvención como un acto administrativo unilateral, en cuyo carácter ha insistido la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes al resolver la reclamación objeto del expediente, la Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 41, párrafos primero y segundo, admite expresamente que los órganos de la Administración dicten sus actos en forma oral, señalando para tal caso la obligación del órgano inferior que haya recibido verbalmente el acto administrativo de dar constancia escrita del mismo, cuando así sea necesario. Por tanto, y en definitiva, para apreciar la existencia de la subvención sin limitación de tonelaje es únicamente necesario examinar si, según los medios de prueba que obran en el expediente, la subvención fue acordada en tales términos en las reuniones habidas en la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes de que se ha hecho mención.

A este respecto, debe señalar el Consejo de Estado que, negada expresamente por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes la concesión de la subvención sin limitación alguna de cantidad, las pruebas practicadas en el expediente por los reclamantes resultan únicamente de carácter documental, y que ninguno de los documentos en cuestión resulta probatorio de la tesis de los recurrentes dichos. Al contrario, los oficios dirigidos por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes al Sindicato de Frutos y Productos Hortícolas, relativos a la concesión de la subvención y sus am-

pliaciones posteriores, hacen siempre mención expresa del límite del tonelaje que podrá beneficiarse de la prima concedida. Asimismo, las comunicaciones que obran en el expediente dirigidas por la Comisaría a varias de las firmas importadoras, notificándoles la autorización de importación de algunas expediciones en concreto por la Dirección General de Comercio Exterior, contienen siempre la advertencia de que la ayuda a la importación de una peseta por kilogramo será únicamente satisfecha a las primeras 15.000 ó 30.000 toneladas—según las fechas—importadas.

Ante ello, y dado el carácter inequívoco de la expresión de limitación de tonelaje subvencionable y la ausencia de otras pruebas que desvirtúen o contradigan este extremo con eficacia bastante—lo que no ocurre con el oficio del Sindicato de Frutos y Productos Hortícolas de 2 de marzo de 1964, sobre la «creencia» por los interesados e idéntica «impresión» por dicho Sindicato de que sería primada toda la patata importada, pues en el mismo se declara que no existió ninguna comunicación oficial al respecto; ni tampoco con las informaciones de prensa citadas en el resumen de antecedentes, según las cuales se primaria toda la patata importada hasta el 31 de marzo, por no tener por sí misma fuerza suficiente para desvirtuar el contenido de los documentos oficiales que no solamente en fechas anteriores a las reuniones que se dicen tenidas en la sede de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, sino también en las fechas mismas de tales reuniones, expresan formalmente lo contrario—, debe rechazarse la alegación de que la subvención fue extendida a todas

las importaciones que se realizasen hasta el 31 de marzo, sin limitación de cantidad.

II

Queda ahora por examinar la pretensión de indemnización por daños y perjuicios ejercitada también por los recurrentes, para el caso de que las importaciones respecto a las cuales reclamaban la prima no resultasen subvencionadas.

En varios escritos de alegaciones fue invocado a favor de dicha pretensión el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Por tanto, este Alto Cuerpo Consultivo iniciará el examen de los posibles daños y perjuicios por los que fueran reconocibles al amparo del citado precepto.

A este respecto, debe señalarse que, a pesar de la amplitud de términos en que se produce el artículo 40 dicho, no parece concurrir la lesión de derechos contemplada en el mismo como título de la indemnización cuando el menoscabo o falta de aumento patrimoniales se producen a consecuencia de una relación específica de derecho, constituida previamente entre la Administración y los particulares, pues, en tal caso, el alcance de los derechos y obligaciones mutuos vendrá determinado por la relación jurídica misma existente entre ambas partes, y todo título de pedir de una respecto a otra habrá de basarse en la previa relación entre ambas existente, que señala todo el límite de las recíprocas prestaciones; de modo que, donde termina la obligación de una de hacer, termina también el derecho de la otra a pedir y, por tanto, no hay lesión cuando la Administración deniega aquello a que no está ya previamente obli-

gada respecto al particular que se halla frente a ella en alguna relación jurídica especial, distinta de la general de simple administrado. De ello es consecuencia inmediata que, no habiéndose obligado la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes a primar más que un número limitado de toneladas de patatas, y siendo la limitación de cantidad uno de los elementos constitutivos de la subvención concedida, no causa lesión jurídica ninguna a los reclamantes por limitarse a cumplir su subvención en los términos establecidos, sin ampliarla a mayor cantidad de aquella a que se obligó.

Excluido, pues, que proceda la reclamación de indemnización de daños por efecto del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado—en que quizá se habría debido invocar con más propiedad el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, de análogo contenido, por ser la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes un organismo autónomo no integrado como tal en la Administración directa del Estado—, debe todavía examinar este Alto Cuerpo Consultivo si, como informó en su día la Sección de Recursos del Ministerio de Comercio, ha lugar a la indemnización a título de los artículos 278 del Código de Comercio y 1.729 del Código Civil.

En efecto, la Sección de Recursos estima que, al no haberse paralizado las relaciones entre la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes y las firmas importadoras en el momento de completarse las solicitudes de despacho aduanero por el cupo de 30.000 toneladas, la prolongación de relaciones habida constituye un mandato mercantil. Sin embargo, de los tres elementos de los

que dicha Sección deduce la existencia de tal mandato, a saber: el continuar la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes solicitando el despacho aduanero de las importaciones; el mantener el mismo organismo la intervención de la distribución y precios en el mercado interior, y el constituir el conjunto de las importaciones un servicio público cuya titularidad básica correspondía a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, el Consejo de Estado solamente estima como justificado en el expediente el primer extremo, no estándolo, por el contrario, los dos restantes, y no constituyendo aquél, en ningún caso, a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes en mandante de los importadores. Y también aparece una confusión de la Sección de Recursos que conviene aclarar, consistente en dar por completado el cupo de subvención en 6 de marzo de 1963, cuando la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes anunció que quedaba solicitado el despacho aduanero de 30.000 toneladas, siendo así que, en realidad, el tonelaje total subvencionado no se alcanzó hasta el día 14 de marzo por el despacho aduanero efectivo de 30.000 toneladas, lo que es distinto de la mera solicitud de despacho de dicha cantidad.

En cuanto a la calificación de las importaciones, en su conjunto, como prestación de un servicio público imputable básicamente a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, representa una confusión entre las nociones de «servicio público», como medio de actuación de la Administración, y la de «interés público», como finalidad orientadora de toda actividad administrativa.

A este respecto, debe señalarse que, si bien la realización de tales importaciones tenía un interés público de notoria importancia, el medio de obtenerlo elegido por la Administración fue la subvención, técnica típica de fomento por la que la actividad particular es atraída en forma voluntaria y libre, y no la constitución de un servicio público, incluso en su variante doctrinal moderna de la «dación de bienes al mercado», que hubiere de realizarse por la Administración como sujeto principal, lo cual excluye expresamente el acuerdo de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes que anuncia la subvención, al señalar que la contratación y comercialización de la mercancía serían de cuenta y riesgo exclusivos del importador.

Por lo que hace a la invocada intervención de cantidades y precios en el mercado interior por parte de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, aparecen solamente en el expediente tres intervenciones de partidas de patatas, ordenadas por la Comisaría a la firma reclamante X los días 26 de febrero, la primera, y 8 de marzo, las otras dos, de sendos cargamentos de 500, 150 y 200 toneladas. La partida de 500 toneladas fue intervenida para señalar su distribución geográfica, y las otras dos para fijar a la vez la zona de distribución y los precios de cesión por la importadora a los almacenistas. Más adelante, el Consejo de Estado deberá señalar las consecuencias jurídicas de estos tres actos de intervención, pero en este momento procede puntualizar cómo estas intervenciones de un tonelaje de 850 toneladas entre el total importado de más de 56.000 ordenadas por la Comisaría General

de Abastecimientos y Transportes a una sola de las doce firmas reclamantes, y cuyas fechas son anteriores al día 14 de marzo de 1963, en el que se realizaron los despachos de los últimos cargamentos subvencionados, no pueden afectar con carácter general a la totalidad de las importaciones realizadas después del día 14 de marzo, sobre las que versa la reclamación objeto del presente expediente, ni fundar la consideración de una asunción por cuenta propia, por parte de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, de todo el tonelaje pendiente.

Y en cuanto al hecho de que la Comisaría siguiera solicitando después del 6 de marzo el despacho aduanero de las importaciones que se le iban declarando, y cuyas licencias había tramitado a su propio nombre, es de señalar que con esta actuación la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes se limitaba a cumplir con las obligaciones que se había impuesto implícitamente a sí misma al fijar como requisito de la subvención que las licencias de importación se tramitasen a su propio nombre y a través de sus servicios, pues de no haber completado la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes su actuación como titular de las licencias de importación solicitando el despacho aduanero de las partidas de que aparecía como titular ante los organismos reguladores del comercio exterior, habría resultado más prolija para los importadores propietarios de los cargamentos la introducción de éstos en lo relativo al despacho aduanero y obtención de divisas para el pago de las partidas de patata correspondientes.

III

Finalmente, y todavía en cuanto al fondo del recurso, procede examinar las consecuencias jurídicas de las intervenciones de partidas de patata de que se ha hecho ya mención ordenadas por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes a la firma X. Como quiera que los oficios que disponen dichas intervenciones hacen referencia al carácter subvencionado del cargamento intervenido, hay que entender que la prima de una peseta por kilogramo es parte integrante del precio de cesión por la firma importadora de tales partidas, pero como, por otra parte, los cargamentos intervenidos son descritos de una forma genérica, que no impediría en términos absolutos que su despacho aduanero se hubiese realizado cuando ya estaba completado el cupo de tonelaje a primar, deberá comprobarse si en el total de tonelaje subvencionado están o no incluidos dichos cargamentos y, en caso negativo, satisfacerse por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes a la firma X la prima de una peseta por cada kilogramo de patata de consumo incluido en dichas partidas y que pueda no haber resultado subvencionado.

Igualmente debe señalar el Consejo de Estado que si, respecto de otras partidas, se justificase por los interesados que hubiesen sido objeto de intervención por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, ya en cuanto a su destino, ya en cuanto a su precio, con documentación análoga a los oficios dirigidos por dicho organismo a la firma X en 26 de febrero y 8 de marzo, sin haber quedado, por otra parte, incluidas en los totales de to-

nelajes subvencionados, procederá asimismo que por las mismas partidas reciban dichos interesados la prima de una peseta por kilogramo.

IV

Una cuestión de procedimiento se plantea también en este expediente. Como ya se señalaba en el resumen de antecedentes, la representación de seis de los reclamantes por don A. N. V. consta solamente por copias simples de escrituras de poderes, documentos que carecen del necesario carácter auténtico para poder acreditar la representación, a pesar de lo cual se han entendido con dicho señor las actuaciones practicadas, sin discriminación en cuanto a su representación de unas firmas y otras. Para subsanar este defecto, procederá que, antes de dictarse la Orden ministerial resolviendo el recurso de alzada, se requiera al señor N. V. para que, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo, subsane la falta de representación señalada. Si la subsanación se produce, se le deberá tener por representante de todas las firmas reclamantes, y, en otro caso, tenerse por no interpuesto el recurso de alzada en cuanto afecta a las firmas cuya representación no quedase acreditada.

En gracia a estas consideraciones,

el Consejo de Estado es de dictamen:

1.º Que deberá requerirse a don A. N. V. para que acredite en representación de las firmas respecto de las cuales todavía no lo ha hecho en forma, según en el cuerpo del dictamen se indica; y, si así no lo hiciere, procederá que se declare tener por no interpuesto el recurso en cuanto a las firmas cuya representación no resulte, en definitiva, legítimamente acreditada.

2.º Respecto a la firma X, procederá practicar las actuaciones que en el cuerpo del dictamen se dejan señaladas, de las que, según en el mismo se indica, habrá de resultar la procedencia o no de reconocer a la misma el derecho a percibir la prima señalada, para los cargamentos también señalados.

3.º Que si, respecto a otros cargamentos, se acreditase la intervención por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, procederá también reconocer el derecho a percibir la prima, si no la tuviese ya percibida; y

4.º En lo restante, y en lo anteriormente señalado que no resulte acreditado, procederá confirmar el acuerdo de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes recurrido, con la consiguiente desestimación del recurso interpuesto.

(Dict. 13 julio 1967. Exp. número 35.357.)



estudios del instituto de desarrollo económico

ESTUDIO SOCIOECONOMICO DE ANDALUCIA

VOLUMEN II

FACTORES HUMANOS, ELITES LOCALES Y CAMBIO SOCIAL EN LA ANDALUCIA RURAL

En este segundo volumen, y formando parte del «Estudio socioeconómico de Andalucía», se recogen dos trabajos que constituyen una valiosa contribución para la determinación de los factores no económicos que frenan el crecimiento de la economía andaluza: el estudio de los «Factores humanos», dirigido por el profesor KADE, y el de «Elites locales y cambio social en Andalucía», del profesor LINZ. Evidentemente, la obra cubre un vacío de la bibliografía sociopolítica actual.

El enfoque dado al tratamiento de los «Factores humanos» en Andalucía se sitúa en la línea de los informes de situación social de los organismos internacionales, y desde la perspectiva nacional constituye una réplica a los trabajos de la «Ponencia de Factores Humanos y Sociales» del Plan de Desarrollo, de ámbito regional.

Juan J. Linz justifica la inclusión del estudio sobre las élites locales desde una doble perspectiva. Por un lado, parte del supuesto de que el cambio social está conectado con el comportamiento y actitudes de las minorías gobernantes a nivel local. Por otro lado, evoca el interés creciente que viene despertando, entre sociólogos y teóricos de la política, el tema del poder en los pueblos.

Un volumen de 895 páginas. Precio: 500 pesetas

**Venta en principales librerías y
Boletín Oficial del Estado (Ediciones)-Trafalgar, 29-Madrid 10**