

ABASTOS

CONCEPTO Y BOSQUEJO HISTORICO

POR

JUAN MORENO TRAPIELLO

SU CONCEPTO.—Uno de los problemas más importantes y que constantemente han preocupado al hombre, desde los primeros tiempos, es y ha sido la de poder enfrentarse con la gran cantidad de necesidades que surgen en la vida. Es curioso observar que esta necesidad, no solo es sentida por los hombres, sino por todos los seres que viven en el universo. Pero vemos que en este universo de que hablamos se encuentran los medios indispensables para que con la unión de la inteligencia y el trabajo del hombre podamos satisfacer todas las necesidades indispensables y primordiales de la vida.

Hoy en día el mundo en que vivimos, puede desde luego atender, no solo a que se cubran las necesidades indispensables del hombre, sino también, algunas supérfluas satisfacciones, las cuales son exponentes de holgura, lujo o bienestar.

Uno de los problemas que más ha preocupado ha sido el problema de la población, preocupando especialmente a moralistas y

sociólogos y en general a todos los políticos. Remontándonos a la etapa mercantilista dentro de la historia económica, el primer autor sobre estas materias, Clemens Botero, escribe acerca de la conveniencia de restringir la población para aumentar en consecuencia, las posibilidades de alimentación del Estado.

Posteriormente a Botero fueron muchos los economistas que examinan con detenimiento la cuestión, destacando Roberto Malthus, sacerdote y profesor, que se hizo célebre con su Ensayo sobre la población, publicado en 1798, dando lugar a la escuela de su nombre. Según Malthus la miseria de la población reside en su acrecentamiento ilimitado y opinaba que el origen de los males de la humanidad radicaba en el gran desarrollo de los instintos sexuales, que como es lógico se traduce en la aparición de nuevos seres sin cubierto en la mesa del banquete de la naturaleza.

Según la ley de Malthus, la población aumenta en progresión geométrica mientras que las riquezas en progresión aritmética. Con estas teorías es fácil llegar a una concepción pesimista de la vida, pero si nos fijamos en los grandes descubrimientos y amplios horizontes que, naturalmente, eran difícilmente calculables en la época de tan ilustre profesor, así como en las tierras las cuales se encuentran todavía sin explotar y sin cultivar por la mano del hombre, vemos cómo se derrumban la mayor parte de las teorías expuestas por Malthus, apesar de lo cual son muchos los que incurrir en los mismos errores.

Preocupa de tal forma, el problema de vivir, que se puede asegurar que un tanto por ciento muy elevado de las guerras y revoluciones que asolan a los países y en general a todo el mundo, son provocadas por este problema que no es otro sino el de tender a mejorar el nivel de vida.

Como consecuencia de esta lucha por la vida y para lograr una normalidad en ella, surge una ciencia, la Economía Política, que tiende a la regulación y orientación, para, de esta manera, poder satisfacer las necesidades en la forma más eficaz, práctica y diligente y como es natural con el mínimun de esfuerzo y el máximun de

rendimiento, ya que ésto es la piedra angular sobre la cual ha de basarse toda orientación económica.

Hemos de observar que el mundo creado por Dios tan maravillosamente, está dotado de todos los elementos necesarios para que el hombre pueda vivir con toda comodidad, y todo este conjunto de elementos ha sido puesto por las manos del Creador en las de los hombres, para que éstos cojan las riendas de mando y los encaucen por senderos rectos. Y así vemos mediante un estudio detenido de todos sus productos cómo nos hace conocer cuándo ellos nos han de aprovechar y cuándo hemos de emplearlos. Vemos, pues, que el problema planteado por Malthus fracasa ante las leyes divinas que han organizado el mundo de tal forma que es imposible que falten los alimentos y los medios de combatir todas las necesidades, viendo por tanto, que lo que en realidad es necesario, es una buena dirección, la cual se logra, como es natural, por un lógico método de reparto, de racionamiento, de abastecimiento, de precios, de salarios, de participaciones proporcionales y proporcionadas a la aportación, a la constancia y al esfuerzo de pueblos y de individuos para que una mejor justicia distributiva permita elaborar una más perfecta conciencia social en la que fomentar los cimientos de una mayor era de paz que cualquier otra de las que hasta la fecha nos da a conocer la historia y la realidad.

Hemos de observar por lo tanto que la acertada intervención, el no excederse, ni quedarse corto en todo lo relativo a los mercados viene a constituir el problema fundamental del abastecimiento. El fundamento de este abastecimiento, como dice muy bien el señor Fuentes, se apoya sobre dos bases que constituyen la piedra angular de la organización de abastos, las cuales son: La producción y el racionamiento, o sea la manera de obtener todos los elementos para atender al consumo y la forma de actuar sobre éste de una manera eficaz y enérgica.

Vemos, pues, que no hay duda en que el fundamento básico es la producción, es decir, el poder disponer de los medios necesarios para atender a las previsiones del consumo. Disponer de es-

tos elementos en tiempos normales es fácil lograrlo por medio de la producción interna de un país, o caso de que ésta no baste mediante compras al exterior que constituyen lo que en el país es imposible producir. Ahora que por el contrario, en época anormal, es necesario que esta producción se logre exclusivamente con los medios de que disponga un determinado país, mediante una intensificación de la producción, tratando de conseguir una autarquía completa o casi completa, ya que el país que no puede vivir por sí sólo es, en realidad, un pueblo inútil. Es pues necesario que todo problema de abastos en un país se organice basándose en su producción. Es pues digno de admirar la orientación de nuestro Caudillo el cual ha dado la consigna de «Producir, Producir, Producir». Claro que esta producción no puede ser lo mismo en la industria que en la agricultura, en ésta vemos que el logro más o menos rápido se verá influenciado por la cultura del pueblo, el clima, las costumbres, en fin por una serie de factores que influyen decisivamente en la producción. Para la intensificación de la producción agrícola es cuestión importantísima fuera de los innumerables problemas que ya conocemos todos, de condiciones del terreno, abonos, etc. El de la propiedad de la tierra, esto bajo mi punto de vista, es uno de los problemas de mayor envergadura, debiendo estudiarse a fondo, pues la propiedad pertenece, generalmente, a contadas personas, y lo único que hacen los agricultores es trabajar como jornaleros para un determinado señor; naturalmente estas personas trabajan la tierra sin el cuidado que en realidad requiere ya que el beneficio que a ellos les reporta es escaso. Mientras que si por el contrario les perteneciese esa propiedad la trabajarían con los cuidados necesarios, logrando así, una producción mucho más vigorosa y perfecta, repercutiendo en toda la producción nacional.

En cuanto a la producción industrial, la técnica y la mayor subordinación a la experiencia y a la laboriosidad y los incrementos de producción a cambio de aumentos de esfuerzo, son desde luego mucho más susceptibles de efectividad práctica.

Completa el problema fundamental de abastecimientos con el aumento de producción, las posibilidades del transporte, ya que vemos que sería completamente inútil el lograr toda clase de productos si éstos no pudieran llegar a los lugares donde su aprovechamiento fuera necesario, es decir que podemos afirmar que el transporte es complemento indispensable de la producción, pero singularmente en las cuestiones de abastecimiento.

Su concepto.—En su acepción más general son: Las provisiones destinadas al consumo, soliendo comprenderse en la expresión genérica de «Artículos de comer, beber y arder». Podemos por tanto entender por abastos: 1.º Los comestibles, v. g. el pan, las carnes, el pescado, las aves, las legumbres, etc. 2.º Las bebidas, v. g. los vinos, licores, cerveza, etc. 3.º Los objetos de arder o combustibles, como el aceite, las velas, el carbón vegetal y el mineral.

También se comprende bajo la denominación de abastos, algunos artículos que ni se comen, ni se beben, ni arden tales como el jabón, etc. Podemos llamar abastos en una acepción más completa a los artículos de un uso más general, y cuyo comercio ha sido en los pueblos objeto de monopolio, siendo su acopio y venta al por menor concedido a determinadas personas por los Ayuntamientos, mediante contratos de arrendamiento y con sujeción a ciertas y determinadas modalidades.

SU HISTORIA.—Al tiempo que la Policía Suntuaria, que señala la clase de vestidos y el servicio de casa, mesa y criados que correspondían a cada ciudadano según su categoría, venían a su vez las antiguas leyes regulando también la Policía de Abastos, dictándose por el gobierno, debido como es natural, el desconocimiento de los principios de la ciencia económica y a un falso concepto de la misión del Estado, medidas prohibitivas (prohibiciones, tasas, posturas) para que no faltasen los artículos de primera necesidad ni ascendiesen de cierto precio y acumulando estos artículos en grandes cantidades en almacenes públicos con el objeto antes indicado.

La Policía de Abastos, al igual que la Suntuaria habían caído en desuso desde el momento en que la experiencia había puesto de manifiesto que sirve mejor al interés social, en estas materias, la actividad libre, que la tutela del Estado.

Los Reyes Católicos, en pragmática de 1442, que fué reproducida por don Carlos y doña Juana en el año de 1532, proclamaron la libertad de compra y venta de los artículos de primera necesidad, sobre los cuales prohibieron imponer estancos y otras trabas por persona alguna de cualquier estado y condición que fuese, bajo las penas señaladas por las leyes a los que levantasen nuevas contribuciones; ya que hasta esta época, los objetos de comer, beber y arder eran productos estancados, cuya venta nutría el erario de los Municipios. Enconada porfía ha perdurado entre los interesados en el estanco o monopolio y los defensores de la más amplia libertad de abastos. Prueba culminante de esta gran lucha, en el estado de opinión que dió lugar a las leyes de la Novísima Recopilación, entre las que merece citarse por lo que se refiere a estancos y vedamientos, la Ley 1.^a Tít. XXI, Lib. VI.

Se desprende de la legislación de aquella época, que el estanco de los abastos habría ya sido erigido en sistema. La citada pragmática declaró libre en España el tráfico interior, sin intervención alguna por parte de la administración pública, provincial ni municipal; pero acentuándose la manía de confiar al Estado toda clase de funciones, incluso las que incumben al individuo en particular, se hizo forzosa la promulgación de la ley VI, Tít. V del Lib. IV que fué publicado en enero de 1608, siendo adicionada con el auto complementario del Consejo en 31 de octubre de 1729, y que cita en su interesante texto la Ley VIII, Tít. XVI, Lib. VII publicada el 13 de octubre de 1749.

Se relaciona con dicha ley de 1749, el auto de 5 de mayo de 1766, Ley I, Tít. XVIII, Lib. VII así como también la Instrucción del Consejo de 26 de junio de 1766 Ley II. Por causa de los disturbios ocasionados a causa del proceder abusivo de los monopozadores de abastos, se sancionó la ley XIII, Tít. XVII, del Lib. VII.

Lo que en tiempos anteriores a los Reyes Católicos, hacían los señores de los pueblos, lo efectuaron luego Reyes y Ayuntamientos, y como consecuencia los abastos y las tasas se establecieron en toda España, hasta que Carlos III abolió en Cédula de 16 de junio de 1767 todas las tasas y permisos de ventas y todas las exacciones que se habían ordenado o abusivamente introducido. También Carlos III disolvió la Junta de Abastos de Madrid, devolviendo sus atribuciones al Ayuntamiento y excitando al Consejo de Castilla, para que con arreglo a las facultades que le confería la Ley VI, Tít. V, Lib. IV de la Novísima Recopilación cuidase de los mantenimientos en todo el Reino.

Por una provisión del Consejo de 9 de agosto de 1768 se declaró: Que cesando la exacción de derechos por licencias y posturas, el pan cocido y las especies que devengaban y adeudaban millones, como eran las carnes, tocino, aceite, vino, vinagre, pescados salados, velas y jabón, debían de tener precio fijo vendidos al por menor y en ningún modo al por mayor.

Tal era el estado de la Legislación sobre subsistencias en el último tercio del siglo XVIII; y si bien las quejas de varios pueblos y el hecho de haberse encarecido en vez de abaratarse los géneros que habían quedado libres de postura, determinaron la derogación, el día 11 de mayo de 1772, de la Cédula de 16 de junio de 1767, dándose con ello el primer paso para la reforma legislativa en un punto tan importante de este ramo de la administración.

El Decreto de las Cortes de 8 de junio de 1813 restituyó al comercio la libertad más completa, aunque dejando a salvo los fueros preferentes de la salud pública, sin embargo, dura poco esta legal franquicia ya que fué anulada después por Fernando VII el 16 de abril de 1816 al otorgar exclusivas en abastos arrendados (Párrafo 80, Capítulo 8.º del Real Decreto de la citada fecha).

En el año de 1818 se introdujeron reformas importantísimas en este punto, las cuales señalando excepciones al principio de libertad absoluta, redujeron a cinco las especies que podían estancarse, dejando las demás al libre tráfico, como también las estancadas

que se vendiesen al por mayor; concediendo a los Ayuntamientos la facultad de tener o no, puestos públicos y de reducir a menor número los artículos estancados, estableciendo la aplicación de los productos de los arrendamientos al pago de las contribuciones cargadas a cada pueblo.

En las Cortes de 1823, se transigió con las prescripciones del Decreto de las de Cádiz de 1818, ya que no fueron capaces de atreverse a poner en práctica las del año 13.

Así continuó rigiendo esta materia hasta que se publicó el Decreto de 20 de enero de 1834, que restableciendo y ampliando el espíritu del de 1813, declaró libres en todos los pueblos del reino el tráfico, comercio y venta de los abastos, eximiendo a todos los artículos menos el pan, de posturas, tasas y aranceles, sin que esta exención de trabas restrinja los derechos de la autoridad municipal en todo lo relativo a la verificación de pesas y medidas y a la salubridad de los alimentos en los puestos de ventas. Sin embargo, esta libertad no fué efectiva, hasta que el 30 de agosto del año 1836 fué restablecido el Decreto de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813.

En el año de 1845 el nuevo sistema tributario impuso contribuciones al vino, sidra, chacolí, cervezas, aguardientes, licores, aceites, jabón y carne, y la forma de recaudación acabó con la venta exclusiva al por menor de ciertos artículos. Se siguieron ciertas gestiones en pro de los estancos, y en virtud de R. O. de 5 de mayo de 1847 se restableció la exclusiva en poblaciones que no excedieran de 3.000 vecinos, no siendo puertos habilitados ni capitales de provincia.

Las restricciones para la fabricación y venta libre del pan fueron prohibidas a los Ayuntamientos, en absoluto, por Reales Ordenes de 21 de febrero de 1853, 19 de abril del mismo año y 19 de abril de 1856. A continuación de estas disposiciones, aparecieron el Real Decreto e Instrucción del 15 de diciembre de 1856.

La revolución de septiembre de 1868 estableció la más completa libertad para la compra y venta de comestibles, bebidas y

combustibles; pero todavía la legislación vigente para el impuesto de consumos (formada principalmente por las leyes de 16 de junio de 1885, 7 de julio de 1888, 21 de junio de 1890 y 30 de agosto de 1896, juntamente con el Reglamento de 11 de octubre de 1898) autoriza a los Ayuntamientos para los cuales es obligatorio el encabezamiento, para que recauden el cupo por medio de arriendo con venta a la exclusiva en las poblaciones de menos de 5.000 almas; pero este medio no es adoptable en aquellos Ayuntamientos en los que los encabezamientos son voluntarios (capitales de provincias, poblaciones de más de 30.000 almas y puertos de Cartagena, Gijón y Vigo) ni cuando sea el mismo Estado el que efectúe directamente el cobro del impuesto.

Vemos, pues, que todas estas disposiciones tienden directamente a proteger a los ciudadanos contra los abusos de la especulación y contra el peligro sanitario derivado como es lógico de la adulteración de los productos.

Sin embargo, vemos que el precedente básico de la actual legislación de abastos, como dice muy bien el señor Espuny se encuentran en las disposiciones dadas con ocasión de la Gran Guerra desde el año de 1914 al 18. Vemos que en el año 16 por la ley de 11 de noviembre se inician las medidas intervencionistas del Estado y cuya denominación era la de Ley de subsistencias. En dicha disposición se encuentran todas las facultades que la nueva legislación otorga a los organismos Estatales como son: Limitaciones en la exportación, precios máximos en los productos, intervención y adquisición por cuenta del Tesoro, substancias alimenticias, intensificación de las explotaciones, distribución racional de los cereales, etc.

A través de los años 17 al 19 se dictan una serie de disposiciones de tipo intervencionistas del Estado, como son, v. g. La creación de la Comisaría General de Abastecimientos que como sabemos fué elevada a Ministerio por R. D. de 3 de septiembre de 1918 y otras muchas como la de fijar en las suelas del calzado el precio de los mismos, en virtud de los cuales podríamos hallar una

demostración cumplida del aforismo «Nihil novum sub sole».

Al desaparecer la ley de subsistencias, no desaparece con ella la intervención Estatal, aun cuando, sin embargo, sus intervenciones tienden a favorecer al productor contra la excesiva tibieza de la demanda de mercancías.

Examinando todas las disposiciones legislativas, desde el año 20 al 36, nos hacen ver que las tasas, tienen como característica el precio único, y que además las declaraciones que se tienen que hacer son con vistas a impedir la superproducción, y no para evitar ocultaciones.

Con el advenimiento del Movimiento Nacional, surge una nueva etapa legislativa que tiende a proteger al consumidor según se desprende del artículo 6 del Bando de 18 de julio de 1936, que considera incluidos en el delito de rebelión a «Quienes tienden a impedir o dificultar el abastecimiento de artículos de primera necesidad, eleven injustamente los precios de los mismos o de algún modo contribuyan a su encarecimiento.

Surgen también simultáneamente a estas disposiciones anteriormente citadas, otras, dictadas también por la propia Junta de Defensa Nacional, que inician la persecución gubernativa de los industriales que amparados en la escasez de productos, eleven la cotización de los mismos.

Sin embargo, al lado de estas disposiciones que atacan al productor existen otras que tienden a su protección, tales son los Decretos de ordenación triguera de 23 de agosto de 1937, etc., que tienen como base la defensa del productor contra las depreciaciones de las mercancías.

Surgen ya como final de esta etapa legislativa de abastecimiento lo legislado en los años 37, 38, 39, 40 y 41, en que se realiza la organización casi total y completa de abastos, con las imperfecciones naturales de toda nueva organización, pero cuya esperanza es se perfeccione de tal modo que el abastecimiento total de España pueda llevarse a cabo con toda normalidad.

En el año 1937 se trazan las primeras líneas de la estructura sin-

dical del Estado con la creación del Servicio Nacional del Trigo, por Decreto-Ley de 13 de agosto y Reglamento de 6 de octubre, y los Comités Sindicales de una serie de productos como: El Cacao, Papel, Cartón, etc.

En el año 1938 continúa la política de sujeción de precios mediante penas de tipo pecuniario y más tarde se crea el Servicio Nacional de Abastecimientos, con sus respectivas delegaciones que vienen a sustituir a las de precios creadas en el año 36. A fines del año 38 se pasa a la segunda etapa de la Sindicación con la creación de las comisiones reguladoras de la producción con sus respectivas subcomisiones, ramas y secciones, organizándose desde luego las de los aceites, grasas y minerales, a la vez que las de sus derivados.

En el año 1939 se crea la Comisaría General de Abastecimientos con las delegaciones provinciales y locales, encomendándoles la labor de sancionar, por las infracciones de sus disposiciones. Se dictan varias disposiciones, unas relativas a los productos que deben estar sometidos a intervención, y cuáles pueden circular sin guía, etc. Se crean comisiones reguladoras, y como final aparece la primera ley penal de abastos con todos los delitos aplicables, y cuya represión se encomienda a los Tribunales Militares.

En el año 40, se separa de la Comisaría General la represión gubernativa de las infracciones en materia de abastos, que pasa a las Fiscalías Superior y Provincial de Tasas. Y ya luego se avanza el tercer paso en la ruta corporativa, sentando las bases de la organización sindical, dando a la vez efectividad a alguno de los Sindicatos Nacionales, como el del Olivo e Industrias Químicas.

Y como broche a esta labor, en el año 1941 se reorganiza la Comisaría General, acentuando su intervención en el abastecimiento, separando magistralmente las funciones adquisitivas y distributivas de las de racionamiento y consumo. Se acentúan extraordinariamente las sanciones por los delitos cometidos en esta materia de abastos y se delimitan los cuatro sectores de la producción,

que serán regidos por otros tantos Sindicatos Nacionales, aunque actualmente no están todos creados.

Estas son actualmente y hasta el año 41, las disposiciones que sobre legislación de abastecimiento, se han dado, y repitiendo como anteriormente decíamos, esperamos que con el impulso que en la actualidad se está dando a España en todos los sentidos, pero principalmente en su producción interna, tanto en la agricultura como en la industria, y con la orientación firme y segura que tienen los que están destinados a regir los destinos de la patria a cuya cabeza se encuentra el Caudillo Franco, llegue España a tener una normalidad absoluta en su abastecimiento, que como es lógico ha de repercutir en el bienestar de la Nación.