

LA COMISARIA GENERAL DE ABASTECIMIENTOS

POR

MIGUEL VIRGÓS ORTÍZ

POLÍTICA DE ABASTOS

Una de las consecuencias, trágicas, de la guerra, y no ya consecuencia, sino motivo y fin de ésta, como sucede en la actual contienda, es la lucha por la supremacía económica.

Preocupa hasta tal punto el problema de vivir, que casi todas las guerras no han tenido otro objeto que mejorar el nivel del vencedor, y las cláusulas económicas de los tratados de paz son de día en día más abundantes. Este objetivo se reconoce por unos y otros contendientes; luchan por el espacio vital, pero es también la única obsesión de quienes, habiendo sido dotados por la naturaleza de unos territorios privilegiados, aspiran a monopolizar el comercio mundial.

Así no es de extrañar que, no ya las industrias de guerra, sino la misma población civil se considere objetivo militar y se pretenda su aniquilamiento mediante los bombardeos aéreos. Mas la crueldad de la guerra moderna no se conforma con arrojar miles de toneladas de alto explosivo contra las ciudades, y se pone en práctica el bloqueo para rendir por hambre a los que no pueden vencer en noble lid.

Y si este bloqueo afecta directamente a las naciones beligerantes, sufren también de modo indirecto sus consecuencias aquellos países que, como España, permanecen alejados, aunque no indiferentes—y fiel testigo de esto son las inhospitalarias tierras rusas—, a la más grande guerra que conocieron los tiempos.

Al no poderse realizar, o hacerlo con restricciones, el comercio exterior, y como quiera que la autarquía económica no ya en el orden de la alimentación sino en los tan complejos de la vida moderna, no se ha logrado, se hace totalmente imprescindible la intervención del Estado en la producción, consumo y distribución de los productos.

No significa esto que la intervención sea exclusiva de las circunstancias excepcionales propias de toda guerra, como sucede en los momentos presentes y fué necesaria en la del 14-18; si la contienda actual terminase con el triunfo de los EE. UU. ya que para el llamado arsenal de las democracias serían los mayores beneficios, a costa de sus enemigos y aún del ahora más que en ninguna época de la Historia, agonizante Imperio inglés, teniendo en cuenta el indudable desarrollo de su industria así como la enorme flota mercante que posee, nos veríamos en una situación mucho más delicada que la de ahora, para evitar la ruina de nuestra incipiente industria y tal vez de parte de nuestra agricultura. Y así sería también necesaria una más elevada intervención, si no al instante mismo de cesar las hostilidades ni en un corto plazo, cuando comenzaran a dejarse sentir las influencias de un monopolio del comercio mundial que indudablemente tienden a realizar.

La intervención estatal tiene por finalidad asegurar el abastecimiento de artículos de primera necesidad para toda la población mediante medidas de racionamiento, fijación de precios, restricciones en la circulación de productos, etc., y su carácter es tan complejo que para su estudio completo habría que tener en cuenta la producción, medios de comunicación, importación y exportación, influencia del medio, demografía, valor de la moneda, medios de

pago y otros muchos factores que tienen relación directa con este verdaderamente gigantesco problema.

El Estado para realizar esta delicada misión se vale de organismos creados al efecto, siendo el más importante la Comisaría General de Abastecimientos, que vamos a estudiar a continuación.

LA COMISARIA GENERAL DE ABASTECIMIENTOS Y TRANSPORTES

El funcionamiento de la Comisaría General, cuyo precedente encontramos en el R. D. de 3 de octubre de 1917, elevado a Departamento ministerial por otro de 3 de septiembre de 1919, viene regulado por la ley de 10 de enero de 1938 los Decretos de la Vicepresidencia de 18 de febrero de 1938 y de 19 de enero de 1939; del Ministerio de Industria y Comercio de 28 de abril de 1939 y de 23 de septiembre del mismo año, así como por el Decreto del mismo Ministerio de 15 de diciembre de 1939 y otro de la Presidencia del mismo mes, adquiriendo forma definitiva por la Ley fundamental de 24 de junio de 1941 y el Reglamento para su ejecución del 11 de julio.

Corresponde a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, según el art. 1.º de la Ley de 24 de junio, la obtención y distribución de los artículos de primera necesidad y el tomar cuantas medidas se precisen para asegurar el abastecimiento de la población.

Interviene, pues, en la triple fase del ciclo económico: en la producción, consumo y distribución de los productos. Sin embargo, alguna de estas facultades ha de compartirlas con los Sindicatos, que serán organismos auxiliares de ella, como se afirma en el prólogo de la Ley.

De este modo los primitivos Comités Sindicales creados para importación, distribución, transformación y venta de productos, al igual que los modernos Sindicatos, han de subordinarse en todo a las líneas directrices de la Comisaría General, evitándose así posibles roces entre ambos organismos.

ORGANIZACION ACTUAL DE LA COMISARIA GENERAL

Para el desempeño de su misión la Comisaría General se organizó en Servicios Centrales, provinciales y locales.

A) COMISARIA GENERAL, regida por el Comisario general, jefe de todos los servicios, con categoría y honores de Subsecretario. Subordinados a él se hallan el Secretario general, el Director Técnico de Recursos y Distribución, y el de Consumo y Racionamiento, todos con rango de Directores generales; un Inspector general con categoría de Jefe Superior de Administración y un Asesor jurídico del Cuerpo de Abogados del Estado. (Artículos 6 de la Ley y 1 del Reglamento).

B) SECRETARIA GENERAL.—El Secretario general sustituye al Comisario en sus ausencias; y, aparte de las funciones delegadas de éste, tiene a su cargo las siguientes subdependencias:

- a) Sección de Organización.
- b) Sección de Contabilidad.
- c) Negociado de Registro General y Archivo. (Artículos 6 de la Ley y 2 del Reglamento).

C) DIRECCION TECNICA DE RECURSOS Y DISTRIBUCION.—Tiene como misiones propias: conocer las existencias disponibles; ordenar su distribución y transporte; y, proponer las importaciones precisas. Está integrada por:

- a) Sección de Estadística e Información.
- b) Sección de Recursos y Distribución.
- c) Sección de Transformación Industrial de Recursos.
- d) Sección de Transportes.
- e) Delegación en cada uno de los Sindicatos Nacionales con misiones específicas en materia de abastos.

D) DIRECCION TECNICA DE CONSUMO Y RACIONAMIENTO.—Le compete el conocimiento de las necesidades, suministros colectivos, régimen de racionamiento y precio de artículos de consumo. Tiene las siguientes Secciones:

- a) De Estadística y Racionamiento.

- b) De Avituallamientos Provinciales.
- c) De Avituallamientos Colectivos.
- d) De Avituallamientos Militares.
- e) De Precios y Mercados.

Las Delegaciones Provinciales, Especiales y Locales, dependen de esta Dirección. (Artículos 6 de la Ley y 4 del Reglamento).

E) INSPECCION GENERAL.—Está encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones dictadas por la Comisaría; sin perjuicio de que se le atribuyan otras funciones. (Art. 6 de la Ley).

Aunque los textos legales no lo digan, es de suponer que este Departamento tenga supremacía jerárquica respecto de las Inspecciones de las Comisarías de Zona y Delegaciones Provinciales.

F) ASESORIA JURIDICA.—Tiene como finalidad el evacuar dictamen sobre aquellas cuestiones de derecho en que sea preciso.

COMISARIAS DE RECURSOS

Los servicios descentralizados son de dos clases: unos que tienen como misión la obtención y distribución de las subsistencias (Comisaría de Recursos); otros, encargados de su racionamiento o consumo (Delegaciones Provinciales, Especiales y Locales). Ya hemos visto que unas y otras dependen de las correspondientes Direcciones Técnicas de la Comisaría General. (Artículos 7, 11, 15, 16 Ley; 3 y 4 Reglamento).

A) Para la adquisición y distribución de las subsistencias, el territorio nacional ha sido dividido en diez zonas geográficas, a cuyo frente se hallan otros tantos Comisarios de Recursos (art. 7 Ley). Dichas demarcaciones están integradas en la siguiente forma:

1.^a Zona.—Provincias de Madrid, Toledo, Ciudad-Real, Cuenca, Guadalajara, Soria, Segovia y Avila.

2.^a Zona.—Sevilla, Cádiz, Córdoba, Huelva y Badajoz.

3.^a Zona.—Almería, Granada, Jaén y Málaga.

4.^a Zona.—Albacete, Murcia, Castellón, Valencia, Alicante, Tercel y Baleares.

5.^a Zona.—Zaragoza, Huesca, Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona.

6.^a Zona.—Vizcaya, Guipúzcoa, Alava, Logroño y Navarra.

7.^a Zona.—Santander, Burgos, León, Palencia y Asturias.

8.^a Zona.—Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

9.^a Zona.—Salamanca, Zamora, Valladolid y Cáceres.

(Art. 6 Reglamento).

10.^a Zona.—Canarias.

Cada Comisaría de Recursos tiene sus servicios distribuidos entre la Secretaría y la Inspección.

B) SECRETARIA.—Se compone a su vez de:

a) Sección de Estadística y Obtención de Existencias.

b) Sección de Distribución y Transportes.

c) Habilitación (Art. 7 Reglamento).

C) INSPECCION.—Está integrada por un número determinado de Inspectores, cuya principal misión será la de confeccionar las fichas de cosecha y comprobar la realidad de las declaraciones efectuadas; ello sin perjuicio de la colaboración que a este fin presten los Agentes de la fuerza pública, inspectores de otros servicios, miembros de F. E. T. y de las J. O. N. S., personal de los Ayuntamientos, etc. (Art. 8 Reglamento).

DELEGACIONES PROVINCIALES

Para la realización de los racionamientos o consumo, la división geográfica de España coincide con la administrativa por provincias. Los Gobernadores Civiles, en quienes concurre el cargo de Delegados, son a la vez rectores del racionamiento en su provincia y ejecutores del mismo en el municipio de la capital. (Art. 11 Ley).

Dentro de cada Gobierno Civil existe una Secretaría Técnica de Abastecimientos y Transportes, a cuyo servicio se halla un Secretario y un Inspector, con el número necesario de Subinspectores y personal auxiliar (Art. 13 Ley). En las provincias cuya importancia lo requiera, se nombrará un Subdelegado, que, auxiliando al

Gobernador Civil, actuará como Jefe de la Secretaría Técnica de Abastos. (Art. 14 Ley).

DELEGACIONES ESPECIALES

Se hallan instaladas, o pueden instalarse, en aquellas poblaciones, no capitales de provincia, cuya importancia así lo aconseje. Sus funciones serán similares a las que tienen las Provinciales, y contarán, incluso, con personal propio. (Art. 16 Ley).

Hasta el presente, han sido establecidas estas Delegaciones en Algeciras, Cartagena, El Ferrol del Caudillo, Gijón y Vigo.

DELEGACIONES LOCALES

La ejecución del racionamiento o distribución al consumidor en los Municipios que no sean capital de provincia, está encomendada a los Alcaldes, Delegados Locales de Abastos, que actuarán en absoluta dependencia de los Delegados Provinciales. (Art. 15 Ley).

FUNCIONES DE LA COMISARIA GENERAL

A).—ARTICULOS INTERVENIDOS

La primera medida de toda política de abastecimientos ha de ser intervenir aquellos artículos que, conocidos por artículos de primera necesidad, son indispensables para vivir.

No es fácil determinar qué artículos son de primera necesidad, pues lo que para un hombre pudiente es indispensable, es superfluo para otro de condición menos confortable, así como lo que es común exigencia para un habitante europeo o americano es algo desconocido para otras razas.

La civilización aumenta las necesidades, y, artículos que eran en otra época de puro lujo, se convierten hoy en totalmente necesarios. El famoso economista francés Bastiat nos explica cómo «el hombre, apenas ha conseguido resguardarse de la intemperie, de-

sea una casa; apenas ha conseguido vestirse, desea adornarse; apenas ha satisfecho las exigencias de su cuerpo, el estudio, la ciencia y el arte abren un campo ilimitado a sus deseos».

Por otra parte no todas las personas tienen iguales necesidades, y éste se recoge en la legislación estableciendo diferentes racionamientos para ciertas profesiones (mineros) o en determinadas circunstancias (enfermedades).

El Art. 3 de la Ley de 24 de junio de 1941 señala con carácter enumerativo los artículos de primera necesidad sobre los que la Comisaría General extiende su competencia, y que son: «cereales, sus harinas, piensos, legumbres, sus harinas, tubérculos, frutos y hortalizas, pan, ganado de abastos, carnes frescas y saladas, pescados y sus salazones y conservas, aves y caza, huevos, leche y sus derivados, aceites y mantecas, tocino, azúcar, café, te, vino, sal y artículos alimenticios de todo género». Y entre los artículos de consumo y uso indispensables: «combustibles para uso doméstico, medicamentos, tejidos, vestidos y calzados, velas y bujías esteáricas, jabones y lejías y, en general, cuantos artículos el Gobierno considere justificado».

Sobre estas mercancías cuya lista completa encontramos en el Art. 7 de la Orden del Ministerio de Industria y Comercio de 4 de agosto de 1939, puede actuar la Comisaría General de Abastecimientos mediante diferentes grados de intervención:

T A S A S

Uno de los problemas más interesantes relacionados con una política de abastecimientos en un régimen de intervención, es el de los precios y sobre todo el de su formación o constitución.

En todo comercio, etapa del ciclo económico del cambio, lo principal es el precio, pero en mercado vinculado, el precio adquiere tal interés, que de su justicia puede depender la exacta distribución de las mercancías, ya que son función de él los estímulos para los productores y las capacidades de adquisición de los presuntos compradores o consumidores.

Cuando el precio, exponente cifrado del valor de una cosa, se fija oficialmente por la autoridad competente nos encontramos con la tasa.

La determinación del precio justo que tanto ha preocupado a los economistas de todos los tiempos, es en extremo delicada, y para ello deben tenerse en cuenta los diversos factores que influyen en su formación:

a) Factores geográficos, tales como densidad de población, fertilidad del suelo, condiciones climáticas y meteorológicas, etc.

b) Factores técnicos, singularmente en la industria, aunque también influyen en la agricultura, y que son entre otros: la mecanización de cultivos, fabricación en serie, reducción de gastos generales, métodos de fabricación por procedimientos químicos y sintéticos.

c) Factores económicos, singularmente los medios de transporte, los tránsitos y procedimientos comerciales de producción y venta, y el interés de los capitales empleados en la producción.

d) Factores sociales, que son, además de las leyes de protección al obrero (retiro obrero, seguro de enfermedad), los derivados de los impuestos fiscales.

El conjunto de estos factores produce el precio de coste, la valoración del producto, que se transforma en precio de venta añadiéndole un ligero margen de beneficio para que el vendedor pueda continuar su negocio.

Al requisito de fijación de precio, primer grado de intervención de la Comisaría General se hallan sujetos todos los productos que no sean declarados libres, si bien éstos habrán de venderse al precio de 1936, sin otras elevaciones que las derivadas del encarecimiento autorizado de las materias primas correspondientes.

El señalamiento de los precios de producción u origen, compete a los Ministerios correspondientes, habiendo sido creada por Ley de 6 de noviembre de 1941 la Junta Superior de Precios, cuyas soluciones se publican en el Boletín Oficial del Estado por Orden de la Presidencia.

La determinación de los precios de consumo o venta al público corresponde a la Comisaría General de Abastecimientos y a las Juntas Provinciales, creadas por la Circular de la Comisaría de 5 de enero de 1942, con arreglo a las siguientes fórmulas.

a) Para provincias que han de consumir sus propios artículos

$$Pb + A + c + t + d + m + bm \text{ de } (Pb + a + c + t + d) = Pd$$

$$Pd + g + b \text{ de } (pd + g) + a = vp. \text{ En los que}$$

Pb , equivale al precio base en almacén productor o en fábrica, según se trate de productos agrícolas o industriales.

A , a arbitrios municipales de salida de los pueblos, si los hubiera.

C , carga desde el almacén a vehículos de transporte.

T , costo de transporte hasta almacén de mayorista.

D , descarga en almacén de mayorista, siempre que éste no venda a detallista antes de almacenar la mercancía.

M , mermas oficiales para los artículos que los sufran, calculadas sobre el valor del precio base Pb .

Bm , beneficio de mayorista.

Pd , precio de mayorista a detallista.

B , beneficio de detallista.

Vp , precio de venta al público.

b) Para provincias que hayan de recibir el artículo

$Pb + g + t + m + tam + dam + bm \text{ de } (Pb + g + t + m + tam + dam) = Pd$. Y $Pd + g + b \text{ de } (Pd + g) = Vp$. En cuya fórmula g es el importe de los gastos desde almacén de productor hasta el medio de locomoción, m las mermas; tam la suma de gastos desde el medio de locomoción al almacén del mayorista; y dam el coste de la descarga en dicho almacén.

Estraperlo.—Cuestión íntimamente ligada a la tasa es la desaparición del mercado de los artículos tasados para poder venderlos a precios abusivos. La importancia del estraperlo es enorme, no ya en el campo de la economía nacional, sino también en el orden

moral y social, pero ahora vamos a exponer brevemente algunos medios para combatirlos de una manera eficaz.

El creer que con la imposición de multas de mayor o menor cuantía, es decir, en general, mediante las medidas que pone en práctica la Fiscalía de Tasas, se puede hacer desaparecer ésta, ya verdadera epidemia, es, como la práctica demuestra, un absurdo.

El mal hay que atacarlo por su raíz, y, esto se logrará mediante un racionamiento en regla. El Estado debe señalar la cantidad de cada producto que, diaria, semanal o mensualmente se entregará a los particulares, no a título de curiosidad, como se hizo en el Decreto de 28 de junio de 1939, sino obligándose a ello. Así, satisfaciendo las necesidades de la población, teniendo cada uno lo que necesita para vivir, a nadie se le ocurriría comprar artículos a precios mucho más elevados. Es la ley de la oferta y la demanda, reguladora del mercado, la que los favorece, y ella misma sería su ruina.

La intervención del comercio en materia de abastecimientos ha de ser, por consiguiente, presidida de la mayor sutilidad y tacto. Todo debe estar calculado: la producción, los rendimientos de cultivos e industrias, las importaciones, exportaciones, etc., y esto puede lograrse de varias maneras.

Para lograr que bajen los precios, tiene que aumentar la oferta. Si la oferta normal es insuficiente se debe propulsar la producción, dotando al productor de elementos, de primeras materias si se trata de industrias, de abonos y semillas si son los cultivos los abastecedores. Se logrará igualmente un aumento de producción incrementando mediante una tasación remuneratoria, el valor de los artículos agrícolas y señalando, sobre la base del normal rendimiento de una hectárea de terreno, el cupo que habrá de entregarse a la Comisaría o Sindicato correspondiente para la formación de un stok mediante el cual el Estado podrá satisfacer las necesidades de la población, y dejando al productor, con su racionamiento, el exceso de cosecha. Este cupo naturalmente sufrirá las variaciones que las condiciones metereológicas ejercen en las co-

sechas, pero habrá de ser suficiente para abastecer a toda la Nación.

De este modo, dejando o permitiendo que el labrador disponga libremente del sobrante del cupo, se logrará que éste produzca más, y en la producción está el secreto del buen funcionamiento del servicio de abastecimientos.

RESTRICCIÓN DE LA CIRCULACIÓN

El segundo grado de la intervención del servicio de abastos, consiste en condicionar la circulación de las mercancías de que se trate al requisito de la guía de abastos.

Estas guías son confeccionadas por la Comisaría General bajo un solo modelo, y su expedición está atribuida a las Comisarias de Recursos, y, por delegación, a los siguientes organismos: Delegaciones Provinciales de Abastecimientos, Servicio Nacional del Trigo, Organismos sindicales y Delegados locales, según el Art. 4.º de la Circular de la Comisaría de 3 de noviembre de 1941.

En los artículos 32, 33, de la Ley y 31, 32 y 33 del Reglamento se detallan los requisitos que para su validez han de reunir las guías de circulación.

MONOPOLIO DEL COMERCIO

Las funciones de la Comisaría de Abastecimientos se ejercen mediante este tercer grado de intervención, que prohíbe en absoluto el comercio con las mercancías en él incluidas, salvo la distribución oficial.

En la Circular de la Comisaría General de 31 de julio de 1941, se establecen los productos que están absolutamente intervenidos y que solo se otorgan al consumidor mediante el racionamiento por cartillas familiares (Orden de 14 de mayo de 1939) y por reciente disposición (D. 6 de abril de 1943. V. instrucciones publicadas en el B. O. de 18 de abril de 1943) sobre cartillas individuales.

Aparte de este racionamiento individual, existe el del produc-

tor, regulado en lo que al aceite se refiere por la Orden de 10 de noviembre de 1941; por la de 22 de septiembre en cuanto al trigo y por la de 14 de octubre del mismo año las legumbres.

Como racionamientos colectivos tenemos los del Ejército y Economatos de Empresas mineras, pues los hoteles han dejado de tener esta consideración desde la entrada en vigor de la nueva Ley.