

# Notas características del régimen de abastecimientos en España <sup>(1)</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Los tiempos de libertad en materia de abastecimientos han sido en extremo cortos; puede afirmarse que se trató precisamente de tiempos de excepción —la normalidad es algo poco frecuente— y que la regla general fué —como lo es hoy— la de una acusada intervención en las subsistencias. Y no se piense sólo en Alemania, «tierra clásica del intervencionismo», como la define Misses, porque el sistema de racionamiento, tasas, trabas al comercio con fines diferentes, etc., se ha infiltrado en la generalidad de los Estados.

No pretendemos en este breve trabajo hacer una historia de este problema ni mirarlo desde el ángulo económico, cuestiones que quedan para historiadores y economistas, sino simplemente realizar un examen jurídico-administrativo. Por ello, tan solamente hacemos unas breves indicaciones históricas sin más pretensión que la de poner de relieve aquellas notas antes apuntadas: la pervivencia de una política de abastos y el engarce con la situación actual.

(Aunque generalmente la causa del intervencionismo administrativo en las materias primas y subsistencias suele ser la escasez, lo que lleva consigo la fijación de unos precios máximos, en al-

---

(1) Constituye este trabajo una parte y a la vez un extracto del que con el título *Abastos* aparecerá en breve en la «Nueva Enciclopedia Jurídica» Seix.

guna ocasión ha sido precisamente lo contrario, la abundancia, con fijación de precios mínimos (2.)

La escasez, ¿se remedia con el intervencionismo administrativo en materia de abastos? (3). Desde su vertiente económica esta pregunta viene siempre contestada en sentido negativo, pero los hombres de gobierno, en las épocas de crisis y anormalidad, han prescindido casi siempre de los argumentos de los economistas.

Frente al Estado de Policía, siempre intervencionista, siempre con la peligrosa idea de proteger al súbdito, se levantan en el siglo XVIII una serie de hombres—economistas—que propugnan un nuevo tipo, el Estado economista, en colaboración con los teóricos del Derecho político que anhelan también reducir al mínimo la intervención del poder público; o quizá hacerla desaparecer: Humboldt afirmaba que el mejor de los Estados era el Estado ocioso, y Julio Simón, que el Estado debía apresurarse a abdicar. Claro que estos ejemplos, raros, son casos extremos, pero son un síntoma y una muestra de hasta dónde llegó la reacción.

Ya dentro del siglo XIX pareció posible otro tipo de Estado: el Socialista, diferenciado de los anteriores por la desaparición de la propiedad privada.

El Estado liberal-económico no se basa, dice Von Mises Ludwig (4), como se suele afirmar erróneamente, en la Ley de la oferta y la demanda, en la libre concurrencia, sino en la propiedad privada; verdad es que surgirá por fuerza esa secuela de la libre concurrencia, pero no pasa de ahí, de ser una consecuencia; y lo que la origina no es sino la propiedad, protegida hasta la idolatría; cada uno hace lo que quiere de lo suyo, precisamente porque lo es y en sentido casi absoluto.

---

(2) A tal efecto recuerda ALVAREZ GENDÍN la intervención estatal en el carbón en 1935, para impedir la depreciación de este combustible a causa de su abundancia. Vid. *El régimen jurídico de los abastecimientos en España*. Oviedo, 1947.

(3) VILLARES PICÓ rechazaba la intervención en el mercado del trigo que en todo caso sólo sería viable en un régimen totalitario económicamente, que fiscalizara por igual todos los productos (Vid. *Crédito hipotecario y economía triguera*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», núm. 136, abril 1936).

(4) *O intervencionismo*. «Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra», fasc. II, vol. XX, 1944, págs. 417-69

El intervencionismo es un término medio: quiere la subsistencia de la propiedad privada, pero cohibe de tal forma al propietario, que en palabras de Spann (5) formalmente hay propiedad individual, pero, de hecho, propiedad colectiva o del Estado.

Este quedarse en tierra de nadie le ha valido la enemiga del capitalismo y del socialismo, que le designa con el nombre de pequeña burguesía.

En nuestro campo, intervención no es sino la coacción ejercida sobre el propietario para que emplee su propiedad y su capital en un sentido diverso a como «motu proprio» lo haría.

Poniendo trabas a la producción (que esto significa traducido al lenguaje económico el intervencionismo), ¿se produce más, mejor y más barato? Parece que no, porque a la fuerza hay inversiones antieconómicas, por lo menos para un propietario concreto. Lejos de prosperar, éste y otros productores de riqueza, ven sembrado su camino de obstáculos, desenvolviéndose toda la economía lenta y pesadamente; la misma unidad de producción no sólo ha necesitado más tiempo (lo que significa que se produce menos) para incorporarse a la economía, sino que también, y precisamente por éste, se ha elevado su coste. Por otra parte, a esta reducción de la libertad económica acompaña en no pocas ocasiones la reducción de la libertad industrial, la necesidad de producir de determinada forma y con características incluso técnicas también determinadas.

Estos y otros razonamientos hacían, por ejemplo, A. Smith, Campomanes en su Diccionario sobre la educación popular, Jovellanos, Flórez Estrada, Colmeiro, etc. (6).

El intervencionismo no tiene defensa posible para los economistas porque es inconsecuente. Si la propiedad es un mal, que se la suprima (socialismo), pero si es un bien, que se le favorezca (capitalismo); no hay término medio posible (7).

---

(5) *Der wahre Staat*. Leipzig, 1921, pág. 249.

(6) Vid. ALVAREZ GENDÍN, op. cit.

(7) VON MISSES, *Kritik der Interventionismus*. Jena, 1929.

## 2. INTERVENCIÓN E INTERVENCIONISMO

Partiendo de esta casi constante histórica de la injerencia estatal en la economía, y circunscribiéndose a la política de abastos, nuestros autores son dados a distinguir entre policía de abastos y policía de subsistencias. Esta, se dice, se limita al aspecto sanitario y a asegurar la libertad de contratación en materia económica: se reduce a una intervención discreta (8); en cambio, la policía de abastos va más allá: no se limita a proteger, sino que regula, y no una determinada materia, sino toda la economía. Nuestro Fuero de Trabajo, por ejemplo, en el preámbulo habla de una subordinación de la economía a la política, superando las economías individuales cerradas.

Esta política que tiende a convertirse, como dice García Oviedo, en política normal (9), supone, por consiguiente, una injerencia absoluta del Estado en la propiedad privada, aunque, como dijimos, respetándola. Por ello nos parece algo exagerada la afirmación de Royo Villanova (10), de que esta preocupación del Estado por asegurar a cada individuo la satisfacción de sus necesidades personales sea «un régimen verdaderamente comunista».

Desde luego que el intervencionismo no es el mejor de los regímenes económicos, como dice Misses, pero la justificación no hay que buscarla por ahí: la Administración la encuentra en razones político-sociales. No se trata de hacer posible un nivel medio de vida elevado como en el régimen capitalista, a una parte de la población, sino de asegurar un nivel de vida ciertamente más bajo, pero extensible a mayor número de personas y sujeto a menos riesgos.

---

(8) GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, 8.<sup>a</sup> edición. Madrid, 1945, II, 2.<sup>a</sup>, págs. 437-38; SANTAMARÍA DE PÁREDES, *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, 1911, pág. 450.

(9) *Derecho Administrativo*, 2.<sup>a</sup> edición. Madrid, 1948, pág. 692.

(10) *Elementos de Derecho Administrativo*, 21 edición. Valladolid, 1948, página 694.

En definitiva, como ha dicho López Rodó (11), en los países democráticos se persigue la mejora del nivel de vida, mientras que en los regímenes autoritarios se busca reforzar el poder del Estado.

El mismo autor habla de intervención y de intervencionismo, términos que coinciden con los ya citados de policía de subsistencias y policía de abastos, o, como dice Von Misses (12), intervención en la producción e intervención en los precios.

### 3. NOTICIA HISTÓRICA

Decíamos al principio que el intervencionismo era una constante histórica. Los autores se remontan a las medidas tomadas por los Faraones, etc., pero éstas son más bien formas de intervención simplemente, o sea, de policía de subsistencias, porque sólo se refieren a circunstancias concretas, en períodos cortos, aislados y sin constituir una política, un sistema (13).

No obstante, un intento serio de economía dirigida lo constituyó el llevado a cabo por los emperadores romanos en el siglo III después de Jesucristo para conjurar la crisis económica del imperio (14), regulando de una manera rígida todas las formas de la producción y consumo, transportes, comercio, moneda, precios, etc., sin más resultado que aumentar el pánico económico. La medida más importante es la decretada por Diocleciano el año 301 con el «*edictum de pretiis venalium rerum*», que contenía el equivalente en dinero de toda clase de artículos y amenazaba a los infractores de las tasas con penas que podían llegar hasta la de muerte.

En España los visigodos abandonaron aquellos intentos del Bajo Imperio romano y dejaron en libertad la economía, aunque subsistieron algunas de las tasas.

---

(11) *Intervencionismo administrativo en materia de subsistencias*, en «Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra», XX, 1944, págs. 6-8.

(12) Vid. trabajo citado.

(13) Según GOETZE también en Babilonia hubo diversas tasas: trigo, lana y aceite, etc.

(14) Cfr. GARCÍA GALLO, *Historia del Derecho español*. Madrid, 1940, páginas 94-5, 109, etc.

Posteriormente, sin embargo, en los reinos cristianos, en Castilla sobre todo, se instaura una política de abastos más acentuada que, con algunas intermitencias, tenía que llegar al siglo xx.

En nuestra Edad Media difícilmente se podría encontrar algún artículo, no ya de primera necesidad, sino aún entre los superfluos, que no estuviera sometido a tasas, «cotos» y «posturas».

Según Colmeiro (15), fué ese uno de los graves errores de aquella época, por creer que los reyes lo tenían todo en su mano «con sólo pronunciar la palabra mágica».

Los Fueros contenían disposiciones que establecían la tasa de pan, vino, carne (vid. por ejemplo, los de Plasencia y León) y el de Avila mandaba a los gobernadores de la ciudad «que non consintieran a ningun home vender ningun mantenimiento, salvo a precio que oviese su estima».

Alfonso el Sabio prohibió en las Partidas (16) la formación de «Cofradías» de mercaderes (verdaderos trusts) que conseguían infaliblemente el alza de los precios; pero tal medida, dictada con miras a la protección del pequeño consumo, venía desvirtuada porque lo único que prohibía en realidad era que se formaran «sin sabiduría e con otorgamiento del rey».

Alfonso X se caracterizó desde luego en este punto por el intervencionismo; ratificó y aun amplió los cotos y posturas de su padre Fernando III y de Alfonso VIII, acabando por extender la tasa a casi todos los artículos.

La reacción fué la de siempre: que antes se encontraban las cosas caras y que ahora no se encontraban.

En estos términos la describe el capítulo V de la Crónica de Alfonso el Sabio: «Andaba el año de la nacencia de Jesucristo en 1256 años, é vinieron á este rey, muchas querellas de todas las partes de sus vecinos que las cosas eran encarecidas a tan grandes quantías, que los omes non las podían comprar, y el rey mandó poner precio a todas las cosas, cada una que quantía valiese. Y como quíera que antes de esto los omes havian mui grave de las poder haver, oviéronlas mui peor despues, por quanto los mercade-

---

(15) *Historia de la economía política en España*. Madrid, 1863, pág. 359.

(16) L. 2, título VIII, P. V.

res y los otros omes que las havian de vender, guardábanlas, las quales no querían mostrar. Y por esto todas las gentes se vieron en gran afinamiento, sobre lo cual el rey ovo de quitar los cotos, y mandó que las cosas se vendiesen libremente y por los precios que fuese avenido entre las partes.»

La realidad fué, como apunta el mismo Colmeiro, que tales disposiciones eran letra muerta a juzgar por la frecuencia con que tenían que renovarse y recordar su cumplimiento.

Como quiera que el pueblo tenía que comprar las cosas «por muchos mayores precios que valían», frecuentemente acudían a los Reyes en demanda de protección, protección que siempre tomaba la forma de posturas y cotos; pero como este remedio fué en no pocas ocasiones peor que la propia enfermedad, el mismo pueblo se dirigía luego al monarca, pidiendo la vuelta a la libertad en el comercio de las principales materias.

Así, por ejemplo, Pedro I de Castilla practicó la misma política que Alfonso X, y lo mismo Enrique II en la primera etapa de su reinado, para derogar luego todos los cotos sobre el pan, el vino, los paños y los salarios, precisamente a ruegos de los Procuradores en las Cortes de Medina del Campo de 1370 (17).

Frente a este intervencionismo, como se ve casi constante de los Reyes castellanos de la Baja Edad Media, en los Reinos de Aragón, Cataluña y Valencia apenas si se conocieron tales trabas: en Aragón, Jaime I, en 1274, hizo algunos intentos, pero el Privilegio General dejó el asunto en manos de las ciudades y concejos, puesto que en adelante no podrían establecerse hasta que éstos lo acordaran. En Valencia (ciudad) existía el privilegio de no tener tasa alguna, y respecto a Cataluña, casi siempre las rechazó de plano, puesto que significaba la muerte de su comercio. Paralela a esta política de intervención en las subsistencias y con las mismas incidencias se desarrolló lo referente al «lujo y leyes suntuarias» (18), más acentuada también en Castilla que en los Reinos de la parte orienta-

---

(17) Tres años más tarde, los Procuradores en las Cortes de Burgos, pidieron a Enrique II la vuelta al régimen de las tasas.

(18) V.d. SEMPERE y GUARINOS, *Historia del lujo y las leyes suntuarias en España*. Madrid, 1788.

de la Península, aunque tampoco fué desconocida en éstos, sobre todo en Valencia. Así, por ejemplo, se prohibieron ciertas galas en las bodas (Fernando III, 1250), los adornos costosos en las armas (Alfonso X, 1252), se tasó el número de platos en los banquetes (piénsese en nuestro aún no lejano «día de plato único») (Alfonso X, Valladolid, 1258, y Pedro I, Valladolid, 1351), etc. etc.

La Edad Moderna (19) no significó ningún cambio en la orientación del problema de las abastos y las tasas; se trató, como en la época anterior, de un constante tira y afloja entre los defensores y los detractores de las tasas.

Se llegó a obligar a declarar las cosechas de granos ante el escribano del concejo, pero este deber del propietario era frecuentemente incumplido por medio de ocultaciones y falsedades en las declaraciones.

Carlos I y Felipe II elevaron las tasas, y Felipe III, que empezó su reinado suprimiéndolas, tuvo que restablecerlas poco después. También siguieron esta política Carlos II y Felipe V, pero Carlos III implantó un régimen de amplia libertad.

Para comprender bien el alcance de esta política de la España Moderna, se ha de observar que toda ella estuvo inspirada por el Consejo de Castilla, llegándose a las reglamentaciones más minuciosas y detallistas y a tasar, por ejemplo, las tazas, escudillas, clavos de herrar y «mil impertinentes baratijas» más.

El problema suscitó una áspera polémica que duró varios siglos, en la que frente a los políticos, que atacaban violentamente las tasas, sobre todo las aplicadas a los productos agrícolas, porque el labrador tenía que vender barato el grano y compraba caras las herramientas, se situaron la mayoría de los teólogos, que coincidían en reconocer esta potestad de tasa al príncipe, si bien no por consideraciones económicas, sino de caridad hacia el desvalido y necesitado.

La última mitad del siglo XVIII, pese a constituir el apogeo del

---

(19) Respecto a esta época y los fines que se persiguió con el intervencionismo de entonces, vid. LARRAZ, *La época del mercantilismo en Castilla*, 2.ª edición. Madrid, 1943, e IBARRA y RODRÍGUEZ, *El problema de las subsistencias en España al comenzar la Edad Moderna*.



«despotismo ilustrado» en el campo político, en el económico fué, por el contrario, caracterizado por la más amplia libertad, tal como no se conocía desde siglos. Entre los hombres que más contribuyeron a la abolición del sistema de tasas y posturas en España, hay que contar a Jovellanos, Floridablanca y Campomanes (20).

La política liberal de Carlos III duró lo que su reinado, pues a su muerte, Carlos IV y Fernando VII volvieron de nuevo al sistema de las tasas y posturas, tomando gran incremento los arriendos (21), con lo que se intentó aliviar en parte la penuria de la Hacienda.

Un Decreto de 8 de junio de 1813 derogó toda la política de Carlos IV en materia de abastecimientos, pero Fernando VII, un año más tarde, volvía al sistema restrictivo. En este reinado las incidencias en este punto acompañaron a las de orden político: los períodos liberales (1812-1814 y 1820-1823) se caracterizaron por la libertad de tráfico y precios; en cambio, en los períodos absolutistas se restablecieron las posturas. El R. D. de 20 de enero de 1834 declaró libres en todo el Reino el tráfico, comercio y venta de los objetos de comer, beber y arder, expresión con la que se denominaba a los artículos hoy llamados de primera necesidad (22), exceptuándose solamente el pan, que continuaba fiscalizado.

El artículo 11 de este Real Decreto debido a Javier de Burgos, a la sazón Ministro de Fomento, declaró: «Quedan abolidas y derogadas todas las leyes, ordenanzas y providencias generales o particulares dadas en materia de abastos de los pueblos, y todas las ordenanzas y reglamentos locales que directa o indirectamente se opongan a los artículos de esta Ley.»

Esta dirección acabó por inspirar toda la política de abastecimientos del siglo XIX y parte del XX, porque si bien es cierto que algunas disposiciones volvieron a las exclusivas o arriendos (23).

---

(20) A los mismos se debe principalmente la abolición de los gremios que culminó en 1834, y a CAMPOMANES especialmente la de la Mesta. Vid. J. KLEIN, *La Mesta*, «Revista de Occidente». Madrid, 1936.

(21) Verdaderos monopolios a favor de algunos comerciantes e industriales de los pueblos y ciudades.

(22) La terminología actual comprende muchos otros artículos que no pueden catalogarse entre los de «comer, beber o arder».

(23) Vid., por ejemplo, R. O. de 5 marzo 1847; R. D. de 15 diciembre 1856;

fué en períodos muy cortos y, sobre todo, para materias tan concretas, y circunscrito a veces a zonas geográficas tan reducidas, que no puede decirse que suponga un cambio en la política general de abastos.]

Por fin el sueño de los liberales era una realidad, y así podía escribir Colmeiro en su obra citada que: «La experiencia acredita que nunca las ciudades, las villas y los lugares se vieron mejor surtidos y provistos de mantenimientos que cuando tuvo menos intervención la tasa en los abastos. La Historia enseña que las malas leyes—que para él son las de abastos—causan mayores daños que las malas cosechas, pues los temporales alternan y los sistemas viciosos no consienten tregua ni descanso.»

[Aunque el primer tercio del siglo actual conservó en gran parte esta tendencia antiintervencionista (24), hay que señalar, sin embargo, un paréntesis originado por la guerra europea y que comprendió «grosso modo» diez años, desde 1915 a 1924.]

Medio año llevaba Europa combatiendo, cuando en España, pese a su neutralidad, se tuvo que implantar una política de subsistencias, que entonces pareció rigurosa, debido a la escasez cada día mayor de los principales artículos y a las dificultades del transporte marítimo.

Inició esta etapa la Ley de 18 de febrero de 1915 (desarrollada por su Reglamento de 6 de marzo del mismo año) y promulgada por un año.

Dicha Ley fué sustituida pronto por la llamada de subsistencias de 11 de noviembre de 1916 (25). Promulgada también esta Ley por un año, duró, sin embargo, cerca de ocho, hasta 1924, merced a sucesivas prórrogas, anuales las seis primeras y mensuales las últimas.

Esta es, sin duda, [la primera nota que debe destacarse en la legislación de abastecimientos de los años 1915-1924: la provisiona-

---

Instrucción de 26 diciembre 1860; Ley de 25 junio 1864; Instrucción de 1.º julio 1864; Reglamento de 21 junio 1889; R. D. de 11 octubre 1898, etc.

(24) Salvo, como es lógico, lo concerniente a la salubridad e higiene de las subsistencias que cuenta con una frondosa legislación y que recogía expresamente el citado R. D. de 20 de enero 1834.

(25) Su Reglamento sé promulgó el 24 de noviembre de 1916.

lidad. El legislador consideró, siempre que se trataba de política de subsistencias (26), que respondía, por lo tanto, a condiciones anormales de economía, y como embarazosa para ésta, debía regir el tiempo indispensable: de aquí que la Ley tuviera inicialmente un año de vigencia.]

La Ley de subsistencias no solamente autorizaba al Gobierno a realizar compras de artículos alimenticios de primera necesidad, a fin de suministrarlos a los particulares en condiciones económicas para éstos asequibles, sino que además le confería también la facultad de expropiación de sustancias alimenticias, inmuebles, material ferroviario, combustibles, establecimiento de tasas y tarifas y la ocupación temporal de locales (almacenes, depósitos, etc.). Fijaba los precios el Gobernador de la provincia, que presidía la Junta provincial de subsistencias, integrada por el Delegado de Hacienda, el Alcalde de la capital y el Presidente de la Audiencia.

[La actividad de la Administración estaba fiscalizada en un doble concepto: en primer lugar, porque estas materias no estaban expresamente excluidas del recurso contencioso-administrativo, y en segundo lugar, porque el Gobierno tenía que dar cuenta a las Cortes del uso que hiciera de las facultades que la Ley le atribuía en materia de expropiación, adquisición de comestibles, etc. Por otra parte, las infracciones de la legislación de subsistencias llevaba aparejada la multa de 500 a 5.000 pesetas como única sanción, medida represiva como se ve, que no se puede tildar de rigurosa](27).

Aunque el Real Decreto de 7 de marzo de 1919 consideraba la necesidad de una represión enérgica, poco después tenía que abandonar el Gobierno tales propósitos en vista de la pobreza de los resultados obtenidos.

Como complemento de la Ley de subsistencias aparecieron una multitud de disposiciones fijando la tasa del pan, trigo y harina (R. O. de 11 de diciembre de 1916) creando las Juntas reguladoras del precio del pan, la Comisaría Especial de Abastecimientos (Real

---

(26) Recuérdese el sentido de esta frase frente a la política de abastos.

(27) La Ley de 18 de febrero de 1915 se remitía en este punto a la Provincial entonces vigente de 1882, cuyo artículo 22 hablaba de una multa de 500 pesetas.

Orden de 5 de febrero de 1917), sustituida luego por la Comisaría General de Abastecimientos (R. D. de 3 de octubre de 1917), etc.

De las proporciones que llegó a adquirir el problema son clara muestra el cúmulo de disposiciones dictadas, que llenó durante varios años la *Gaceta de Madrid*, y la creación en 3 de septiembre de 1918—por primera y hasta ahora única vez en la historia de nuestra Administración Central—del Ministerio de Abastecimientos, departamento efímero, que desapareció dos años más tarde; en virtud del Real Decreto de 8 de mayo de 1920 (28).

[Podemos resumir la historia de este período con las siguientes palabras de Márquez Azcárate y Jiménez Asenjo (29): «La legislación interventora de abastos duró tan poco, fué tan poco rigurosa y se aplicó tan generosamente, que nuestros padres apenas si poseen un mal recuerdo de ella.»]

[Dentro ya de la Dictadura empezó a decaer esta política intervencionista que casi desapareció durante la corta época de la segunda República.]

Finalmente, a raíz del Movimiento Nacional, iniciado el 18 de julio de 1936, y previéndose una escasez propia de épocas de guerra, el Decreto de 13 de octubre de 1936 inició la etapa actual prohibiendo vender (salvo el caso en que se contara con autorización) los artículos alimenticios a precios superiores a los vigentes al estallar el Alzamiento.]

#### 4. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL NUEVO DERECHO ESPAÑOL

Delimitada la cuestión en párrafos anteriores y analizada brevemente la evolución histórica del Derecho español en materia de abastecimientos, correspóndenos, por último, concretar los rasgos que definen nuestro Derecho positivo actual, con todo lo que tiene de análogo y diferente respecto a épocas pretéritas.

---

(28) En estos dos cortos años, fueron Ministros de Abastecimientos: D. Juan Ventosa y Calvell; D. Pablo Garnica y Echevarría; D. Baldomero Argente y del Castillo; D. Leonard~~a~~ Rodríguez Díaz; D. Tomás Maestre; D. Miguel López de Carrizosa, Marqués de Mochales; D. Carlos Cañal; D. Fernando Sartorius Chacón, Conde de San Luis y D. Fernando Terán y Morales.

(29) *Delitos contra el régimen legal de abastecimientos*. Madrid, 1947, pág. 22.

A nuestro modo de ver, las líneas fundamentales del Derecho español vigente vienen determinadas por los siguientes trazos :

a) *Policía de Abastos.*

(Si se recuerda la división tradicional de la intervención del Estado en esta materia, salta bien a las claras que el sistema español actual se caracteriza en primer lugar por ser no una policía de subsistencias, sino una policía de abastos. Tiene ello su comprobación en los siguientes fenómenos :

a') El enorme volumen alcanzado entre nosotros por la legislación de abastecimientos. Dice Caetano (30) que el Estado moderno se caracteriza por su incontinencia legislativa : si ello es así, pocos le aventajan al español en su producción legal en la materia que nos ocupa : aparte de las Circulares de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (31), han aparecido en nuestro *Boletín Oficial* más de 400 disposiciones—Leyes, Reglamentos, etcétera—en diez años.

Tan abundante proliferación hace perder unidad a esta legislación, pues hay que buscar el Derecho vigente sobre una materia muy concreta en docenas de disposiciones que unas a otras se modifican, se completan, se «aclaran» (?), etc., de forma que siempre al que estudia la cuestión le da la sensación de que pisa tierra movediza.

b') La generalidad de la materia intervenida, que se extiende «a cuantos artículos el Gobierno considere justificado». (Ley de 24 de junio de 1941, a. 3.) Sin duda alguna, una de las características más importantes en nuestra moderna policía de abastos es el ámbito extraordinariamente amplio al que se extiende la acción del organismo superior, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes.

---

(30) *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*. Coimbra, 1944, pág. 47. Hay traducción española con abundantes notas y bibliografía de Laureano LÓPEZ RODÓ. Santiago de Compostela, 1947.

(31) Pasan de 700 las «promulgadas», aunque muchas están ya derogadas total o parcialmente.

En efecto, según el artículo 1.º de la Ley de 24 de junio de 1941, «corresponde a la Comisaría General de Abastecimientos:

a) La obtención y adquisición de recursos que precise movilizar con destino al abastecimiento.

b) La intervención de los productos cuya distribución le esté encomendada, así como la de los establecimientos donde se produzcan, elaboren, almacenen o expendan.

c) El destino para abastecimiento de los productos procedentes de intervenciones que las Fiscalías de Tasas pongan a su disposición, así como los procedentes de recuperaciones e incautaciones.

d) La distribución equitativa de las existencias disponibles entre todos los españoles.

e) La ejecución de medidas encaminadas a que estas existencias lleguen al consumo con el mínimo de incremento sobre los precios de producción.

f) El abastecimiento colectivo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, y de cuantos Organismos precisen para su abastecimiento de artículos intervenidos.

g) La propuesta periódica de importaciones y exportaciones de los artículos necesarios para el abastecimiento nacional que sean precisos para suplir los déficits producidos en el presupuesto de abastecimientos.

h) La centralización de las estadísticas de recurso y de consumo.

i) La fijación de diferentes tipos de racionamiento.

j) La fijación de precios para consumo de aquellos artículos que estén tasados en producción.

k) Estudio y, en su caso, realización de los sustitutivos o complementos de alimentación».

El capítulo II de la misma norma fundamental (artículos 3 y 4) matiza aún más la cuestión al declarar que «se consideran subsistencias sobre las que la Comisaría General extiende su competencia, los artículos de primera necesidad, y especialmente cereales, sus harinas, piensos, legumbres, sus harinas, tubérculos, frutas y hortalizas, pan, ganado de abastos, carnes frescas y saladas, pescados y sus salazones y conservas, aves, caza, huevos,

leche y sus derivados, aceites y mantecas, tocino, azúcar, café, té, vino, sal y artículos alimenticios de todo género.

Asimismo se extenderá su competencia a los artículos de consumo y usos indispensables: combustibles para uso doméstico, medicamentos, tejidos, vestidos y calzados, velas y bujías esteáricas, jabones y lejías y, en general, a cuantos artículos el Gobierno considere justificado intervenir.

La Comisaría General será el Organismo competente para declarar la libertad o intervención en la contratación, circulación o consumo de los géneros anteriormente expuestos».

Salta a la vista la evolución que podemos llamar objetiva, de la policía de subsistencias a la de abastos vigente. La primera no sólo se caracteriza por su poca profundidad, sino también por su poca extensión. Tradicionalmente se decía que estaban intervenidos —cuando lo estaban— los llamados artículos de «comer, beber y arder». Pero esta expresión era evidentemente hiperbólica porque artículos de «comer» generalmente era sinónimo de trigo y carnes. En cambio, en el estado actual de nuestra policía administrativa en materia de abastos, resulta difícil encontrar algún artículo que en una u otra forma no caiga bajo la competencia de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (producción, constitución, circulación o consumo) porque, según el párrafo primero del artículo 3.º de la Ley de 1941, arriba transcrito, se consideran subsistencias sobre las que la Comisaría General extiende su acción los «artículos alimenticios de todo género».

A esto hay que añadir las enormes posibilidades que descubre la mera lectura del propio artículo 3.º, párrafo segundo, que generosamente pone en manos del Gobierno una discrecionalidad ilimitada: Se extenderá la competencia de la Comisaría General «a cuantos artículos el Gobierno considere justificado.»

c') El carácter casi nunca provisional de esta legislación.

d') La proliferación orgánica manifestada en la creación de una tupida red de órganos especiales: Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, Fiscalía de Tasas, Delegación especial del Gobierno, Comisarías de recursos, Servicio Nacional del Trigo, etc.

## b) *Intervencionismo acusado* (32)

A partir de 1936 la economía española, en manos del Estado, sin suprimir la iniciativa privada, se subordina a la política y, en definitiva, las economías privadas a la economía nacional.

Se manifiesta este intervencionismo principalmente en:

a') La fijación de tasas o precios topes para un sin número de artículos, quizá no siempre de primera necesidad.

b') La implantación de guías de circulación para no pocos de dichos artículos.

c') La intervención en el consumo (racionamiento) y en la producción.

d') En el seno de la Administración se manifiesta este intervencionismo en la fuerte centralización que preside la organización de los distintos servicios, con pocos márgenes para una autonomía funcional.

Existe una gradación jerárquica rigurosa, de forma que todos los jefes de los distintos servicios son meros «delegados» del órgano superior: el alcalde obrará «con absoluta dependencia» de los Delegados provinciales (artículo 15 de la Ley de 24 de junio de 1941), el Comisario de Recursos actúa también «por delegación del Comisario General» (artículo 10), e igualmente «todos los organismos que realicen misiones en relación con el abastecimiento, quedan subordinados a la autoridad del Comisario General» (artículo 2.º)

Este movimiento centralizador se advierte preferentemente respecto de los municipios: como observa Ponce Llaveró (33), lo tradicional ha sido que la materia de abastecimientos fuera de la

---

(32) Sobre la naturaleza de la acción administrativa sobre los productos de propiedad privada vid. Laureano LÓPEZ RODÓ (*El intervencionismo administrativo en materia de subsistencias*, «Boletín de la Universidad de Coimbra», 1944, XX), que la califica de verdadera expropiación forzosa y la distingue con toda claridad de otras figuras jurídicas: confiscación, requisa, cesión de bienes fungibles, destrucción por causa de utilidad pública, venta colectiva y retracto legal.

(33) *El Servicio de abastecimientos en el municipio español*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 32, 1947, págs. 190-207.



competencia municipal y a tal efecto cita numerosas ordenanzas y fueros medievales y ya en época más reciente las leyes municipales de 1877 (art. 72), 1924 (arts. 150, 153, 192), 1935 (arts. 83, 102, 132, 133, 144, etc.), 1945 (Bases 11, 12 y 18), que señalan este servicio como cometido propio de los Ayuntamientos.

[Las leyes municipales anteriores a la orgánica de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, atribuían a los municipios, como de su competencia, la regulación de los abastecimientos. Pero, habiendo reiterado esta doctrina la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, se pone de manifiesto la contradicción con la citada Ley de la Comisaría General, contradicción que aparece mucho más patente en el Decreto de 30 de agosto de 1946 (¿descentralizador?), posterior e inferior por su rango a la Ley de Régimen Local, ya que si a primera vista parece haber concedido facultades a los Ayuntamientos, es lo cierto que ha retenido muchas de esas facultades en manos de la Comisaría General, en contra de lo dispuesto en la repetida Ley de Régimen Local de 1945.]

### c) *Rigor represivo*

No se trata hoy en nuestra legislación de sanciones pecuniarias de hasta 5.000 pesetas como en la citada Ley de Subsistencias de 1916, sino de la más variada gama de penas —multa, ilimitada en algunos casos, cierre del establecimiento, destino a un batallón de trabajadores, privación de libertad, decomiso de mercancías y productos— que pueden llegar hasta la de muerte.

Por otra parte, no debe olvidarse la posible concurrencia de dos sanciones, una gubernativa y otra penal, producto de la intervención de las Fiscalías de Tasas y de los Tribunales ordinarios o militares según los casos, circunstancia esta última que manifiesta de nuevo la atención que el legislador presta a estas infracciones, que se califican de delitos contra la seguridad de la Patria (34).

Pruebas de lo que venimos diciendo lo son, sin duda alguna,

---

(34) Preámbulo de la Ley de 30 de septiembre de 1940 creando la Fiscalía de Tasas.

la creación por la Ley de 30 de septiembre de 1940 de la Fiscalía de Tasas, organismo administrativo especial del tipo sancionador y el que durante varios años —1939, a 1942— haya entendido en los delitos de abastecimiento (como continúa haciéndolo hoy en determinados casos) la jurisdicción de guerra.

Con razón se puede hablar hoy de delitos de abastecimientos y aun de Derecho penal especial de abastos; el número bastante notable de figuras creadas por nuestra legislación —aparte de innumerables infracciones más bien de tipo administrativo—, la gravedad de las sanciones con que se reprimen y la existencia incluso de normas procesales propias, hacen de la materia, tan dispersa, una floreciente rama del Derecho punitivo, comparable a lo que ocurre en otros campos (contrabando y defraudación, montes, etc), donde se rozan también lo administrativo y lo penal.

d) *Carácter preferentemente político-social y económico de estas normas*

La gravedad y urgencia de la cuestión planteada por la escasez de las subsistencias a partir del Movimiento Nacional, ha sido causa quizá de que toda esta complicada legislación ofrezca un marcado tinte político-social y económico en detrimento del aspecto estrictamente jurídico. Piénsese, por ejemplo, en el

a') Carácter retroactivo de ciertas leyes penales. Así lo declara expresamente, entre otras, la Ley de 4 de enero de 1941. Verdad es que, según el artículo 3.º del Código civil, las leyes pueden tener efecto retroactivo cuando así lo declare expresamente el legislador, pero no es menos cierto que tal excepción no puede regir nunca en el campo penal como se declara expresamente en los artículos 1.º y 24 del Código penal (35) y en el 19 del Fuero de los Españoles (36), que consagran de nuevo el principio multiseccular «nullum crimen, nulla poena sine lege».

---

(35) Artículo 1.º del Código Penal: «Son delitos o faltas las acciones y omisiones voluntarias penadas por la Ley». Artículo 24: «Las leyes penales tienen efectos retroactivos en cuanto favorezcan al reo...».

(36) «Nadie podrá ser condenado sino en virtud de Ley anterior al delito...».

b') Este carácter retroactivo viene agravado si se tiene en cuenta que hay disposiciones no publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* (37) y que la promulgación es consecuencia de la publicación en dicho diario oficial según el artículo 1.º del Código civil, precepto que no puede ser derogado por disposiciones gubernativas. Según el citado artículo, dichas disposiciones no pueden «obligar», pero son numerosas las circulares de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes que, conteniendo deberes para los productores, sancionados con penas no menos graves no están promulgadas.

En reiteradas ocasiones ha manifestado el Tribunal Supremo que no obligan las disposiciones no aparecidas en la *Gaceta de Madrid* (hoy el *Boletín Oficial del Estado*), por ejemplo las Sentencias de 1.º de junio de 1894, 7 de julio de 1906, 26 de abril de 1934, etc. No ha mucho el Consejo de Ministros, en la Orden de 4 de febrero de 1949 (*Boletín Oficial del Estado* del 20), de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado resolviendo un recurso de agravios, ha negado también toda fuerza obligatoria a una Orden del Ministerio del Ejército no aparecida en el *Boletín Oficial*.

c') El carácter discrecional de la materia de abastos. Esta discrecionalidad viene expresamente declarada por la Ley de 18 de marzo de 1944, que restableció la jurisdicción contencioso-administrativa, al excluir del recurso contencioso-administrativo la materia de abastecimientos. Según el artículo 2.º de esta Ley, «Quedan excluidas, como pertenecientes al orden político o de gobierno, las resoluciones que la Administración dictare en aplicación y ejecución de Leyes y disposiciones referentes a depuración, responsabilidades políticas, desbloqueo, prensa y propaganda y abastecimientos» (38).

Esto se completa con el artículo 2.º, núm. 1 del Reglamento de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894.

---

(37) Lo prueba la Orden de 4 de agosto de 1939, cuyo artículo 1.º se refiere a estas disposiciones y más concretamente el artículo 28 del Reglamento de 11 de octubre de 1940, dictado en ejecución de la Ley de Tasas del mismo año.

(38) Recientemente ha tenido ocasión el Tribunal Supremo de declarar su incompetencia en esta materia. Vid. la Sentencia de 16 de diciembre de 1948.

según el cual corresponde señaladamente a la potestad discrecional de la Administración: las cuestiones que por la naturaleza de los actos de que nazcan o de la materia sobre que versen pertenecen al orden político o de gobierno (39) y con el artículo 4.º, número 1, de la Ley de lo Contencioso, según el cual no corresponderán al conocimiento de los Tribunales de lo contencioso-administrativo las cuestiones que por la naturaleza de los actos de los cuales procedan, o de la materia sobre que versen se refieren a la potestad discrecional.

d') Cierta desvirtuación del principio del silencio administrativo. Sabido es que esta doctrina se introdujo en el Derecho positivo, para remediar la situación del particular que, ante el silencio de la Administración, veía cerrado el acceso a la vía contencioso-administrativa. Según esta doctrina, recogida ya en multitud de disposiciones, transcurrido cierto plazo desde que el administrado instó en forma a la Administración para que se pronunciará sobre un caso concreto, sin obtener respuesta alguna, la norma valora este silencio de la Administración, atribuyéndole una voluntad positiva o negativa según los casos.

Pero hay que advertir aquí dos cosas: la primera, que el silencio administrativo no tiene razón de ser sino cuando con él se abra, gracias a la presunción legal, el acceso a la vía contencioso-administrativa; y la segunda, que, pese a esta doctrina, la Administración tiene siempre el deber de pronunciarse en el plazo legal en uno u otro sentido hasta el punto de que el afectado por el silencio administrativo tiene acción para exigir responsabilidad al causante de esta demora.

Por el contrario, en alguna circular de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (40) sobre entrega de cupos forzo-

---

(39) Vid. sobre la naturaleza y concepto de estos actos el reciente libro de RODRIGUES QUEIRÓ, *Teoría dos actos do Governo*. Coimbra, 1948. El autor defiende la tesis, a nuestro juicio inexacta, de que acto de gobierno y acto discrecional son sinónimos. Los actos de gobierno son discrecionales, pero no a la inversa. Vid. también del mismo autor y sobre la misma materia el número 46, 1949, de la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL.

(40) Vid. SUBIRACHS RICART, *El silencio administrativo en la legislación de abastecimientos*, en «Revista Moderna de Administración Local», núm. 451, septiembre de 1948, págs. 241-3.

sos de trigo por los productores, se dispuso que las reclamaciones que se formulen contra el reparto no se contestarán cuando sean desestimadas, silencio éste que no da acceso al recurso contencioso-administrativo por estar excluido del mismo, como hemos dicho, toda la materia de abastecimientos.

e') Participación del cuarenta por ciento a los denunciante (41) del importe de la multa. Ello ofrece el peligro de la esporádica, pero posible mala fe en el denunciante, que no es posible eliminar siquiera se haga también de esta clase de denuncias un delito (42). Así lo vemos, por ejemplo, en las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de abril y 28 de diciembre de 1944 y 14 de febrero y 12 de marzo de 1945. En varios de estos casos los procesados «venían dedicándose a denunciar a sus vecinos ante la Fiscalía de Tasas para lucrarse con la participación que la Ley les concede en la imposición de estas sanciones. Concretamente, en el contemplado y resuelto por la Sentencia de 13 de abril de 1944, uno de los procesados, que hacía de esta acción pública su profesión, era autor de ciento cinco denuncias de esta naturaleza.

f') La elevada cuantía de las multas cuya imposición por el Consejo de Ministros no tiene señalada por la Ley límite máximo.

g') Finalmente, la rapidez del procedimiento patentizada en diversas normas (43); la brevedad de los plazos para recurrir de las multas gubernativas (44) y el hecho de que para recurrir se tenga

---

(41) La Ley de Tasas de 1940 busca en efecto la «cooperación de los buenos españoles», concediendo el artículo 7.º la mencionada participación del 40 por 100 a los denunciante.

(42) Artículo 10 de la misma Ley.

(43) Por ejemplo, las frases siguientes: «Ejemplaridad y rapidez en la corrección... sin que los trámites jurídicos puedan servir de escudo a los infractores, maestros en las argucias de perturbar o burlar la justicia con trámites o retrasos» (preámbulo de la Ley de 30 de septiembre de 1940); la «necesaria celeridad» en la tramitación de estos expedientes; a los que los fiscales «deberán imprimir la máxima rapidez» (Reglamento de 11 de octubre de 1940); «la energía y rapidez que condicionan el éxito de las normas de tipo punitivo» (Decreto-ley de 30 de agosto de 1946), etc., etc.

(44) En el artículo 20 de la Ley de Tasas se hablaba de un plazo de dos días para recurrir en alzada que el Decreto de 20 de julio de 1946 elevó a ocho. El Decreto-ley de 30 de agosto de 1946 habla de un recurso de apelación en el

que haber satisfecho previamente el ciento cincuenta por ciento de la multa según las normas citadas, así como que en alguna ocasión el recurso declarado improcedente pueda suponer la agravación de la multa en un veinticinco por ciento (45).

Tales son en síntesis y a nuestro juicio, los rasgos principales de nuestro moderno Derecho de abastecimientos.

( AURELIO GUAITA MARTORELL )  
Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho  
de la Universidad de Santiago

---

plazo de un día ante las Audiencias Provinciales y contra las sentencias de los juzgados de instrucción.

(45) Circular de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes número 287, de 4 de marzo de 1942, sobre retraso en la entrega de los cupos forzados, etc.