EL CONSUMIDOR ANTE LA POLITICA DE ABASTECIMIENTO Y ANTE LA POLITICA COMERCIAL

POR

ANGEL SÁNCHEZ BLANCO
Profesor adjunto interino.
Facultad de Derecho. Salamanca

SUMARIO: I. *Implicaciones cnoceptuales.*—II. *Problemática que incide sobre la política de abastecimientos.*—III. *Posición del consumidor ante la política de abastecimientos anterior a 1915.*—IV. *Apreciaciones sobre los textos orgánicos definidores de la política de abastecimientos en el periodo 1915-1936.*—V. *Posición del consumidor ante la política de abastecimientos en el periodo 1936-1939.*—VI. *Posición del consumidor ante la política de abastecimientos en el periodo 1940-1959.*—VII. *Posición del consumidor ante la política de abastecimientos y política comercial en el periodo 1959-1976.*—VIII. *Conclusiones.*

I. IMPLICACIONES CONCEPTUALES

La utilización del término abastecimientos requiere una justificación. Los términos subsistencias, abastos, abastecimientos, de modo aislado, o precedidos de los vocablos policía o servicio público, son utilizados como sinónimos, no obstante haberse registrado, por parte de la doctrina, algún intento de delimitación conceptual. GUAITA, en su estudio sobre la voz *abastos* (1), distingue entre policía de subsistencias y policía de abastos. Delimita la policía de subsistencias desde su relación con el aspecto sanitario y su conexión con el mantenimiento de la libertad de contratación en materia económica. En contraposición, la policía de abastos regula, según GUAITA, toda la economía (2).

MANZANEDO MATEOS, siguiendo a ORTIZ DE ZÚÑIGA, y los planteamientos de los diccionarios *Arrazola* y *Alcubilla*, delimitó abastos y comercio, y consideró que los productos de abastos son una especie muy concreta del género de los bienes comerciales (3). MANZANEDO, en im-

(1) GUAITA: Voz *Abastos*, «Enciclopedia Jurídica Seix», Barcelona, 1951, tomo I.
(2) GUAITA: *Op. cit.*, pp. 39 y 44-45.
(3) NIETO GARCIA - MANZANEDO MATEOS: *Régimen Jurídico del Comercio Interior. Especial referencia a las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación*, IEAL, Madrid, 1973, pp. 152-153.

plícita contraposición con GUAITA, califica al sector de abastos como servicio público (4).

Es fácil observar cómo el empleo de calificativos en términos, en unos casos utilizados como sinónimos, en otros casos objeto de distinción, dificulta la posible atribución de un contenido conceptual preciso a los vocablos utilizados.

En el momento de tener que optar por un vocablo que refleje la posición del consumidor ante la intervención administrativa en aquellos objetos, que, conforme a unos estándares medios, pueden ser considerados necesarios para su vida, optamos por los términos política de abastecimientos y política comercial.

Nos inclinamos por el término abastecimiento por considerarlo más adecuado que los términos subsistencias y abastos. El término subsistencias, aunque goza de notable tradición normativa (5), parece referido a una situación económica de notable precariedad individual o colectiva, que, salvo en momentos excepcionales, no parece encontrar las necesarias connotaciones que permitan constatar la generalización de estas situaciones en el tiempo y en el espacio.

El término abastos presenta, a nuestro juicio, un contenido conceptual también muy limitado. Su vinculación a objetos comestibles, desde su conexión con la idea de mercado municipal orientado hacia el sector alimenticio (mercado de abastos), parece tener unos puntos de referencia delimitadores de la categoría excesivamente limitados en relación con el ámbito operativo que ha cubierto la acción administrativa con base en las, a nuestro juicio, mal llamadas Leyes de Subsistencias de 18 de febrero de 1915 y 11 de noviembre de 1916, así como en relación con la actividad encomendada a la Comisaría de Abastecimientos y Transportes por su Ley orgánica de 24 de julio de 1941. El dato de que las Leyes de Subsistencias permitieran la intervención, no sólo sobre los productos alimenticios, sino sobre «primeras materias» (6) y el dato de que la CAT esté habilitada para

---

(4) MANZANEDO MATEOS: *Curso de Derecho Administrativo Económico*, IEAL, Madrid, 1970, p. 376.

(5) Es suficiente considerar las citadas Leyes de subsistencias de 18 de febrero de 1915 y 11 de noviembre de 1916. Este último texto ve prorrogada su vigencia, por sucesivas disposiciones, hasta 1924, y las técnicas que arbitra dejan sentir su influencia hasta muy recientes disposiciones.

(6) El artículo 1.° de la Ley de Subsistencia de 18 de febrero de 1915 dispone:

> «Se faculta al Gobierno para reducir o suprimir temporalmente los derechos arancelarios de importación de subsistencias alimenticias de primera necesidad y *primeras materias*, cuando circuns-

intervenir «cuantos artículos considere el Gobierno justificado» (7), creemos que avala la no utilización de un concepto del que están ausentes connotaciones delimitadoras de su ámbito.

Si el término abastos está afectado por su vinculación respecto de los artículos alimenticios de primera necesidad, la voz abastecimientos parece comprender toda aquella gama de productos que, conforme a los actuales estándares de vida, nos afectan como ciudadanos consumidores, permite ser vinculado a los diversos objetos o bienes que constituyen nuestro entorno de necesidades a satisfacer y tiene un espectro que posibilita su conexión con todos los productos de posible consumo, desde la gasolina al papel o a los productos lácteos, admitiendo, al mismo tiempo, conectar con el ámbito operativo previsto para los órganos administrativos interventores.

La utilización del término abastecimientos también pudiera estar justificada desde la perspectiva de admitir la distinción conceptual de MANZANEDO MATEOS entre abastecimientos y comercio. No obstante, estimamos que la distinción de MANZANEDO sólo tiene total virtualidad hasta el inicio en nuestro país de la incipiente sociedad de consumo como directa consecuencia de la política económica de los Planes de Desarrollo. Si bien puede admitirse la existencia de una delimitación de ámbitos entre abastecimientos y comercio, no puede pasar inadvertido que las técnicas administrativas de intervención y, de modo especial, las técnicas de intervención sobre precios, componentes, calidades, condiciones de comercialización..., contribuyen a un progresivo desdibujamiento de la entidad del sector abastecimiento como diferen-

---

tancias extraordinarias y transitorias lo hagan necesario para el abastecimiento del consumo o para el funcionamiento de la industria o para la explotación agrícola...»

El artículo 1.° de la Ley de 11 de noviembre de 1916 tenía el mismo tenor que el precepto transcrito de la Ley de 1915.

(7) El profesor GUAITA señala:

«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, circulación o consumo), porque, según el párrafo 1.° del artículo 3.° de la Ley de 1941..., se consideran subsistencias sobre las que la Comisaría General extiende su acción los "artículos alimenticios de todo genero".

A esto hay que añadir las enormes posibilidades que descubre la mera lectura del propio artículo 3.°, párrafo 2.°, 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".»

(*Vid.* GUAITA: Voz *Abastos*, «Enc. Jca. Seix», Barcelona, 1951, tomo I, pp. 44-45.)

ciado del sector comercio, que, paulatinamente, pasa a ser un sector totalmente intervenido en sus diversos subsectores, y cuya intervención parece estar en función de los criterios de política económica que la Administración determina conforme a las necesidades de la coyuntura.

La política de importaciones y exportaciones, la política de precios, la normalización de productos..., no distinguen los productos que puedan afectar el ámbito de necesidades vitales del ciudadano del resto de los productos y bienes económicos que, aunque no vitales, la sociedad de consumo pretende hacer necesarios. Desde esta perspectiva estimamos que las motivaciones de la política comercial tienen mucho que ver con las motivaciones de la política de abastecimientos, y que política comercial y política de abastecimientos, desde la comunidad de técnicas que determina la Administración al servicio de la política económica global no son fácilmente deslindables.

La identificación conceptual de ambos términos está facilitada por la escasa consideración del consumidor como categoría genérica que, subjetivamente, pudiera predeterminar y dar entidad conceptual al sector de abastecimientos como sector distinto al comercial.

La elección del término *política* está justificada, en nuestra opinión, fundamentalmente en un argumento: la actividad administrativa de abastecimientos o en el sector comercial no es encuadrable en exclusiva en ninguno de los componentes de la clásica tripartición de policía-fomento-servicios públicos. La intervención administrativa en el sector de los abastecimientos parece comprender las tres técnicas de actuación administrativa. La doctrina, de modo implícito, avala nuestra posición. MONCADA LORENZO, en un trabajo ya lejano en el tiempo (8), y recogiendo la posición ya mantenida en un trabajo precedente por VILLAR PALASÍ (9), se cuestiona sobre la posibilidad de reconducción de las técnicas administrativas a los conceptos de policía-fomentos y servicios públicos y, ante la constatación de que las técnicas referidas se entremezclan en la actividad administrativa, perdiendo su homogeneidad interna y su heterogeneidad respecto a las demás, niega valor a estas categorías, especialmente por el hecho de que las técnicas no son homogéneas con los fines (10).

---

(8) MONCADA LORENZO: *Significado y técnica jurídica de la policía administrativa*, núm. 28 de esta REVISTA, 1959.

(9) VILLAR PALASÍ: *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, núm. 3 de esta REVISTA, 1950, p. 60, nota 7.

(10) MONCADA LORENZO: *Op. cit.*, p. 55.

Desde una perspectiva más casuística, en conexión con el sector alimenticio, es constatable la posición de E. RIVERO YSERN, al denotar en el régimen normativo regulador de las centrales lecheras cómo se entremezclan la actividad de policía, fomento y servicio público (11).

Recapitulando, y de acuerdo con las observaciones que hemos hecho, utilizaremos el término *política de abastecimientos* hasta mediados de la década de los sesenta: con posterioridad utilizamos el término política comercial.

II. PROBLEMÁTICA QUE HA INCIDIDO SOBRE LA POLÍTICA DE ABASTECIMIENTOS Y QUE INCIDE SOBRE LA POLÍTICA COMERCIAL

La política de abastecimientos está en conexión directa con el intervencionismo de la Administración sobre la economía y, en consecuencia, está afectada por la problemática virtualidad que implican las medidas u objetivos en que se concretan la política económica.

El profesor MARTÍN MATEO, al estudiar el intervencionismo administrativo sobre la economía, ha señalado, desde la directa consideración de los textos normativos reguladores, el «contrapuesto» carácter de los objetivos que las mismas normas señalan y la dificultad que significa para la virtualidad operativa de las normas interventoras «el difícil intento de aunación de postulados antagónicos». El profesor MARTÍN MATEO constata la notable dificultad para actuar sobre unas «relaciones económicas complejas, conectadas además internacionalmente, y que no se prestan fácilmente a su orientación a través de medidas autoritarias» (12). Las dificultades se incrementan si se constata que las medidas de intervención en el sector de los abastecimientos o en el sector comercial tienen un marcado carácter coyuntural, que trata de responder a la crisis económica cuando ya está planteada. Desde una perspectiva doctrinal también es preciso considerar la aportación del profesor MANZANEDO MATEOS al considerar las crisis coyunturales de 1856 y 1916 y apreciar el carácter rudimentario y la ineficacia de las reacciones administrativas, apreciando cómo las crisis no sólo no fueron remediadas, sino ni siquiera aliviadas (13). La actual política eco-

(11) RIVERO YSERN, E.: «Consideraciones sobre las centrales lecheras». *III Congreso de la Asociación Italoespañola de Profesores de Derecho Administrativo. Régimen Jurídico del Comercio Interior*, IEAL, Madrid, 1973, p. 694.

(12) R. MARTÍN MATEO: *Ordenación del Sector Público en España*, Madrid, 1974, páginas 556 y 559.

(13) NIETO GARCÍA - MANZANEDO MATEOS: *Régimen Jurídico del Comercio Interior*, páginas 159-160.

nómica, sin necesidad de requerir referencias históricas, nos permite apreciar la ausencia de control de la crisis por parte de la Administración. Los anuales Decretos-leyes de coyuntura económica nos permiten apreciar la reincidencia en objetivos y programas y su sistemática ineficacia.

El coyunturalismo y la urgencia, como circunstancias que parecen condicionar la política de la Administración en materia de política económica y, en concreto, en la política de abastecimientos y en la política comercial provocan, como efecto inducido, una apreciable ausencia de rigor en la normativa reguladora del sector. El profesor GUAITA ya señaló la «abundante proliferación» de la normativa sobre abastecimientos, proliferación que hace perder a esta normativa unidad y coherencia y que se resiente en el rigor que sería deseable para los planteamientos jurídicos, permitiendo ser calificada como carente de juridicidad. El juicio del profesor GUAITA, expuesto en 1951 (14), no sólo no ha perdido actualidad, sino que exigiría emplear términos más duros, en directa correlación con la hipertrofia de la normativa que afecta a los bienes de consumo. La problemática que ha concurrido en la normativa sobre abastecimientos y que concurre en la normativa comercial tiene también como efecto destacado la mutación en la determinación de las competencias orgánicas. La Administración local, como organización tradicionalmente competente en materia de abastecimientos, ha sido desplazada por las competencias de la Administración central e institucional, vaciando de contenido efectivo los textos orgánicos reguladores de las atribuciones locales. En relación con las competencias atribuidas a la Administración central e institucional no puede pasar inadvertida la ausencia de nitidez y claridad en la delimitación de los ámbitos de competencias orgánicas (15).

---

(14) Como síntomas que muestran la sensible falta de juridicidad de la normativa sobre abastecimientos con posterioridad a 1941, GUAITA señala: «El carácter retroactivo de las sanciones, ausencia de publicación de disposiciones en el "Boletín Oficial del Estado", desvirtuación del silencio administrativo, la peligrosa incitación a la denuncia, la elevada cuantía de las sanciones sin límites máximos en lo que respecta a las competencias sancionatorias atribuidas al Consejo de Ministros...» (*Vid.* GUAITA: *Voz Abastos*, «Enc. Jca. Seix», Barcelona, 1951, pp. 43-44).

(15) En relación con las competencias concurrentes en materia de abastecimientos, *vid.* MANZANEDO MATEOS: *Curso de Derecho Administrativo Económico*, IEAL, Madrid, 1970 pp. 342-347. En las páginas citadas se puede apreciar, en términos de MANZANEDO, la «fragmentación» de competencias en la Administración Central. MANZANEDO concreta las específicas competencias de la Presidencia del Gobierno, de las Direcciones Generales de Sanidad y Ministerio de Agricultura, Comisiones Interministeriales..., la concurrencia de competencias de la Administración Institucional FORPPA, SENPA...

También es significativo en este sentido el pronunciamiento de HERNÁNDEZ SA-

Junto a las circunstancias expresadas, tampoco puede ser obviado el dato de que el juego de intereses trasciende con facilidad los posibles planteamientos jurídicos cuando se sitúa en el ámbito económico (16).

En una situación tan compleja como la expuesta, trataremos de apreciar la posición del consumidor, el engarce del ciudadano-consumidor ante la política de abastecimientos que la normativa jurídica determina.

III. Posición del consumidor ante la política de abastecimientos anterior a 1915

Para estimar el régimen jurídico de los abastecimientos anterior a 1915 no podemos ignorar las páginas dedicadas al comercio interior y su conexión con la política de abastecimientos, elaboradas por J. A. Manzanedo Mateos al estudiar el régimen jurídico del comercio interior (17). Manzanedo polariza la problemática de los abastecimientos en torno al principio de libertad de comercio y en las alternativas que el principio sufrió, en conexión con los cambios políticos liberalismo-absolutismo, sin olvidar la incidencia que sobre la libertad de comercio, y en concreto sobre los productos estancados, tuvo el impuesto de consumos como importante ingreso municipal. Desde la declaración de libertad de comercio en el Decreto de Cádiz de 8 de

---

yáns: «En nuestro país, debido a la obsesiva inclinación de engendrar legislación, es difícil no encontrar en todos los Ministerios civiles algún enclave que de hecho no esté relacionado con esa pretendida defensa del consumidor que se pretende alcanzar. La enumeración de estos organismos sería demasiado prolífera.

Sí es necesario citar a título de ejemplo algunos de ellos, como puede ser la Dirección General de Sanidad, la Junta Superior de Precios, la Junta Central de Publicidad, la Subsecretaría de Mercado Interior, el Servicio de Defensa de la Competencia, el Servicio de Represión de Fraudes, la Dirección General de Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas, así como la policía de abastos de los Ayuntamientos.

Esta sucinta enumeración demuestra que no es por falta de organismos por lo que se puede sentir desamparado el consumidor español. Si pensamos que unos están encuadrados en distintos Departamentos ministeriales y otros son de naturaleza interministerial, es fácil comprender que en demasiadas ocasiones se produzcan problemas de coordinación y duplicación de actuaciones.» (*Vid.* Hernández Sayáns: *Las Asociaciones de Consumidores*, «ICE» núm. 487, 1974, p. 140.)

(16) El profesor Meilán Gil nos ofrece un cualificado testimonio al estimar la «flexibilidad de las técnicas cuando operan en el ámbito de la Administración económica», y al estimar, en estas situaciones, cómo «la solución de los problemas con frecuencia escapa al juego de las imposiciones jurídicas para discurrir por el camino de la negociación o de la presión indirecta». (*Vid.* Meilán Gil: «El régimen jurídico de las centrales lecheras». *III Congreso Italoespañol de Profesores de Derecho Administrativo*, IEAL, 1973, p. 701.)

(17) *Vid.* Manzanedo Mateos-Nieto: *Régimen jurídico del Comercio Interior...*, citado, pp. 135-157, y de modo especial pp. 147-152.

junio de 1813 a la Ley de 12 de junio de 1911, que suprimió el impuesto de consumos, se constata la continua pugna entre el principio de libertad y las limitaciones al comercio en materia de abastos, pugna que, según se aprecia por MANZANEDO, a nivel rural, se perpetúa en el tiempo (18).

Tanto en las páginas que el autor referido dedica al tema de los abastecimientos como en las recopilaciones normativas de los diccionarios *Arrazola* y *Alcubilla*, es posible apreciar la elusión del consumidor como categoría condicionante del sector de los abastecimientos.

La normativa liberalizadora está orientada por el espíritu ilustrado que caracteriza el momento político materializable en la orientación de las Cortes de Cádiz, y constatable en las instrucciones a los subdelegados de Fomento y gobernadores civiles de 30 de noviembre de 1833 y 26 de enero de 1850 como importantes puntos de referencia en la crítica al régimen de estancos (19).

La normativa neutralizadora de las declaraciones de libertad de comercio permite apreciar cómo los intereses de los Ayuntamientos no eran identificables con los intereses de los pueblos. Es muy significativa, en el momento de mostrar la disyunción pueblo-Ayuntamientos, la Real Orden de 18 de junio de 1918. Esta disposición trata de neutralizar los abusos cometidos en el régimen de estancos y determina en su punto segundo, y en relación con el establecimiento de puestos públicos, «*que los mismos pueblos y no los Ayuntamientos*, han de determinar si les conviene o no usar de la permisión que se les concede» (20).

---

(18) MANZANEDO: *Op. cit.*, p. 151.

(19) El epígrafe XXVII del cap. IV de la Instrucción a los subdelegados de Fomento de 30 de noviembre de 1833 contiene este expresivo texto:

> «... Hay abusos envejecidos que es urgente desarraigar. Todavía gimen muchos pueblos bajo el peso de la tasa de comestibles de toda especie, tasa absurda, que es un manantial inagotable de vejaciones y un pretexto permanente de estafas...»

No menos expresivo es el epígrafe 66, complementario del epígrafe 65, en la Instrucción de 26 de enero de 1850:

> «La libertad de circulación es absolutamente necesaria para el tráfico especial de artículos de primera necesidad.
> Si las restricciones y trabas matan al comercio, al especial de artículos de primera necesidad le convierten en un escandaloso monopolio, en que bajo el aspecto de una mentida abundancia se oculta la escasez o la adulteración de la calidad de las sustancias, y compromete la salud pública...»

(20) Confirma la ausencia de identificación pueblo-ayuntamientos, la autorizada opinión de don Marcelo FERNÁNDEZ ALCUBILLA en el *Resumen Histórico de la Legislación sobre Abastos*, que incorpora al tomo I de su «Diccionario» en la edición de 1868:

La polarización de la alternativa liberalizadora en una ideología liberal ilustrada y la polarización de la alternativa conservadora en los intereses de los Ayuntamientos, determina la exclusión del consumidor de los mecanismos reguladores de los abastecimientos hasta 1915 (21) como fin de un período que, desde las consecuencias para España de la crisis económica de la Primera Guerra Mundial (22), determinará nuevas variables en el momento de definir la política de abastecimientos.

La ausencia del consumidor como categoría activa en el sector de los abastecimientos no excluye, quizá como concreción del espíritu

---

«Los abastos fueron establecidos y han sido sostenidos, en sentir de sus defensores para beneficio de los pueblos, y principalmente de la clase proletaria con objeto de proporcionar abundantes, buenos y baratos los alimentos de primera necesidad.

¡Qué fracaso! No hay más que repasar la parte legislativa de este artículo, en especial la correspondiente a 1816, para convencerse de que en el arriendo de los abastos sólo se proponían las municipalidades, como hoy con el arriendo de la exclusiva, aumentar inconsiderablemente sus productos para cubrir con ellos las cargas generales o locales, a costa del pobre que se surte generalmente de ellos, cuidándose muy poco ni de su abundancia, ni de su calidad, ni de su baratura.»

(*Vid.* «Diccionarios ALCUBILLA», voz *abastos*, tomo I, Madrid, 1868, pp. 31-32.)

(21) Don Marcelo FERNÁNDEZ ALCUBILLA, en el trabajo citado, refleja la posición del consumidor ante los estancos:

«Pero sea lo que quiera de las intenciones y creencias de los sostenedores y amigos del estanco..., era éste a la par en alto grado vejatorio a las clases consumidoras... y los consumidores todos, muy principalmente los que se surtían a la menuda en las tiendas, que son las clases industriales, los jornaleros, los proletarios, condenados a sufrir la dura ley que les imponían los abastecedores, que sobre vender muy caro los artículos de indispensable necesidad, les daban la mala calidad, tal vez averiados, y casi siempre faltos de peso, condiciones indispensables del monopolio.»

(*Vid.* «Diccionario ALCUBILLA», voz *abastos*, tomo I, Madrid, 1868, p. 32.)

Don Marcelo FERNÁNDEZ ALCUBILLA analiza con lucidez las consecuencias negativas derivadas para el consumidor del sistema monopolístico del estanco; no puede entrar este autor a analizar las consecuencias que pudieran derivar para el consumidor del entonces aún embrionario sistema liberal-ilustrado, minoritario, censitario y elitista, y que, desde el interés de clase o desde la construcción ideológica de los genéricos derechos públicos subjetivos, no podía definir los intereses y derechos del consumidor.

(22) MANZANEDO considera en el trabajo citado la crisis de 1856, crisis que intentó ser neutralizada por la Administración mediante el acopio de cereales, la prohibición de exportaciones y el fomento de las importaciones. No obstante, la menor duración de la crisis, y su localización geográfica en Castilla, no permiten equipararla en efectos a la crisis derivada de la primera guerra mundial con unas consecuencias que se proyectaron en el tiempo y que se generalizaron a todo el territorio nacional. (*Vid.* MANZANEDO-NIETO: *Régimen jurídico del Comercio Interior...*, cit., p. 160.)

ilustrado, las preocupaciones de la Administración en materia de higiene de la alimentación (23), mercados (24), control de precios (25) y control de fraudes (26), sin desconsiderar la activa posición de la Administración en el importante punto de la unificación de pesas y medidas (27). Las competencias referidas se confieren a la Administración local y por ella son ejercitadas.

---

(23) Con independencia de una prolija normativa sobre colorantes, conservadores e imitaciones..., es especialmente significativa la Real Orden de 4 de enero de 1887 sobre corrección de abusos y adulteraciones por los gobernadores y autoridades municipales, y la Instrucción General de Sanidad, aprobada por Real Decreto de 12 de enero de 1904.

(24) *Vid.* la Ley Municipal del Real Decreto de 2 de octubre de 1877, y las atribuciones reconocidas a los Ayuntamientos en materia de mercados por el artículo 72-1.º-5, así como la Real Orden de 13 de enero de 1876 sobre atribuciones de los Ayuntamientos en materia de mercados.

(25) Especialmente significativo es el Real Decreto de 9 de septiembre de 1910, por el que se abre información pública para determinar las disposiciones que deben adoptarse para el abaratamiento de subsistencias y el abastecimiento económico de grandes poblaciones. La exposición de motivos del Real Decreto contiene unas loables afirmaciones que explicitan la complejidad y trascendencia del problema de los precios de las subsistencias, y, tratando de eliminar posiciones e informaciones superficiales, abre información pública sobre las medidas a adoptar. La exposición de motivos del Real Decreto citado ofrece notable contraste con la ligereza que orienta la normativa posterior en materia de precios y abastecimientos de productos de consumo.

(26) El Real Decreto de 22 de diciembre de 1908 dispone un conjunto de medidas para neutralizar el fraude y las falsificaciones que afecten a la calidad, peso y volumen, dispone la multiplicación de los laboratorios municipales y especifica instrucciones para la calificación de alimentos, envoltorios, aparatos, utensilios y vasijas. La concreción por el Real Decreto de los diversos conceptos mencionados y sus distintas clases permiten estimarlo como un apreciable precedente del Código Alimentario. La exposición de motivos del Real Decreto justifica esta concreción conceptual, señalando como «la falta de una definición exacta de las principales sustancias alimenticias ha facilitado las falsificaciones por la diversidad de criterios existentes para la calificación de los alimentos».

El Real Decreto es también importante por el carácter que quiere conferir a la actividad inspectora, artículo 13, y por conceder acción pública frente a las infracciones en materia de abastecimientos, artículo 16. El artículo 13 del mismo Decreto señala, como criterio de las inspecciones, la privación al acto de todo carácter vejatorio o abusivo, evitando la suspensión de las transacciones y empleando la necesaria discreción para impedir que los comerciantes honrados sean objeto de suposiciones injustas. El artículo 16 concreta el procedimiento para el ejercicio de la acción pública, prestando especial atención a la toma de muestras.

(27) En relación con la política de la Administración sobre pesas y medidas, *vid.* voz *pesas y medidas*, «Diccionario ALCUBILLA», tomo X, pp. 735 y ss.; Madrid, 1868. En la normativa reguladora de esta materia es posible apreciar el esfuerzo de la Administración por unificar usos muy acendrados en las costumbres populares y que, desde su heterogeneidad y el reducido ámbito espacial de vigencia de muchos de ellos, constituían un notable obstáculo para las relaciones comerciales.

IV. APRECIACIONES SOBRE LOS TEXTOS ORGÁNICOS DEFINIDORES DE LA POLÍTICA DE ABASTECIMIENTOS EN EL PERÍODO 1915-1936

Consideradas las constantes que primaron hasta 1915 en materia de abastecimientos y la posición del consumidor ante ellas, pasamos a considerar las constantes que orientan la política de abastecimientos en el período 1915-1936.

Desde el punto de vista de los abastecimientos creemos especialmente relevante un dato: la orientación de la política de abastecimientos desde textos normativos, que tratan de contemplar unitariamente esta política y que polarizan las competencias en la Administración central, considerando a las Corporaciones locales como órganos tradicionalmente competentes en materia de abastecimientos a un nivel de simples colaboradoras en la ejecución de las líneas directrices, que define y concreta la Administración central.

Las leyes de Subsistencias de 18 de febrero de 1915 y 11 de noviembre de 1916 son los textos normativos que definen el cambio de orientación de la política de abastecimientos. La Ley de 1915 se concibió con un período de vigencia limitado a doce meses. La Ley de 1916 se concibe inicialmente con el mismo período de vigencia. No obstante, sucesivas prórrogas anuales (28) provocaron la vigencia de la Ley de 1916, aunque con diversas alteraciones de carácter orgánico, hasta 1924.

Las técnicas que ambos textos legales articulan se concretan en la atribución al Gobierno de una heterogénea gama de competencias que comienzan por centrarse en un punto especialmente problemático para la época, como es la autorización al Gobierno para la reducción de los derechos arancelarios en la importación de substancias alimenticias de primera necesidad y «primeras materias» (29) y que se completa con la autorización para la adquisición y regulación de los precios de este tipo de bienes, admitiéndose su posible expropiación, así como la posible ocupación temporal de almacenes. Del mismo modo se confiere

(28) La Ley de Subsistencias es prorrogada por sucesivos períodos anuales con base en los Reales Decretos de 6 de noviembre de 1918, 11 de noviembre de 1919, 4 de noviembre de 1920, 10 de noviembre de 1921, 9 de noviembre de 1922 y 7 de noviembre y 28 de diciembre de 1923.

(29) *Vid.*, con carácter ejemplificativo, la problemática que suscitaron los aranceles en el estudio de Guillermo GRAELL: *Historia del Fomento del Trabajo Nacional*, M., 1911.

al Gobierno la concreción, en referencia a cereales y combustibles, del plan de distribución de estos productos, la suspensión o caducidad de los efectos de los contratos celebrados sobre estos bienes y la posible incautación y explotación por el Estado de minas, fábricas de gas e instalaciones carboníferas. El Gobierno estaba también autorizado para la rebaja de las tarifas de transporte terrestre y para adoptar las medidas necesarias en relación con los objetivos de la Ley de Subsistencias, que podía incluir la incautación de la flota y la suspensión del artículo 2.° de la Ley de Comunicaciones Marítimas, que reservaba el tráfico marítimo nacional a los buques de bandera y construcción nacional (30).

En las leyes de 1915 y 1916 el Gobierno es la única institución que parece operar en la determinación y desarrollo de la política de abastecimientos. La providencial posición del Gobierno sólo es compartida por las Juntas Provinciales de Subsistencias, integradas por el gobernador civil de la provincia, el delegado de Hacienda, el presidente de la Audiencia y el alcalde de la capital a requerimiento de los Municipios interesados y cuya misión se limitaba prácticamente a proponer al Gobierno las expropiaciones u ocupaciones previstas por los textos legales de 1915 y 1916, pudiendo ejercer algunas competencias en la fijación de precios (31).

Como es fácil observar, el consumidor carece de engarce en la concreción y desarrollo de las técnicas arbitradas por ambos textos normativos e incluso es marginado desde la perspectiva simplemente consultiva (32).

---

(30) *Vid.* artículo 1.°, 3, de la Ley de 1915 y artículos 1.° al 6.° de la Ley de 1916. El texto de 1916 aporta como novedad, en referencia a la Ley de 1915, la autorización al Gobierno para regular los precios de las sustancias alimenticias y primeras materias, y la concreción de los poderes especiales concedidos al Gobierno respecto de cereales y combustibles.

(31) *Vid.* artículo 3.°, 2, de la Ley de 1915 y artículo 6.° de la Ley de 1916. La Real Orden de 6 de marzo de 1915, que desarrolla la Ley de Subsistencias de 1915, atribuye a las Juntas la estimación de las subsistencias del respectivo territorio, concediéndole la facultad de proponer sanciones en caso de que sean obstaculizadas las funciones atribuidas en la estimación de subsistencias, artículo 2.° de la Real Orden. El artículo 3.° de la misma disposición confiere a las Juntas la facultad de fijar los precios de las subsistencias en consideración a las circunstancias especiales de la provincia. Estas atribuciones son mantenidas por los artículos 16 y 21 del Real Decreto de 24 de noviembre de 1916, que reglamenta la Ley, aunque la facultad de fijación de precios por las Juntas es matizada por la posibilidad de anular la Junta Central de subsistencia el acuerdo de las Juntas Provinciales. La fijación del precio del pan de consumo corriente era atribuida, en detrimento de las facultades de las Juntas Provinciales, a los alcaldes, artículo 23 del Real Decreto de 1916.

(32) El párrafo 4.° del artículo 6.° sólo menciona entre las organizaciones a consultar por el gobernador civil en trámite de audiencia por ocultación o in-

La ausencia de engarce institucional de los consumidores en la política de abastecimientos es también apreciable en la composición de la Junta Central de Subsistencias (33), creada en desarrollo de la Ley de Subsistencias de 1916 por Real Decreto de 14 de noviembre del mismo año y cuyas competencias se concretaban en la proposición al Gobierno de las medidas previstas en la Ley de Subsistencias (34).

A nivel operativo, la dinámica de las leyes consideradas se centra en la tripartición Gobierno-Junta Central de Subsistencias-Juntas Provinciales de Subsistencias, con la concesión de un pequeño margen de beligerancia a las Corporaciones locales (35). Teniendo en consideración la composición de las Juntas, se puede afirmar que la vertebración de la política de subsistencias tiene como protagonista a la Administración, y el consumidor se configura como simple destinatario de la política que la Administración define.

---

cautación, a las Cámaras de Comercio, Cámaras Agrícolas y a las «entidades» que estime conveniente consultar. Obsérvese el carácter potestativo de la consulta, y como el término «entidades» difícilmente puede comprender al sector consumo, en una época en que aún estaba en más precaria posición que en los momentos presentes.

(33) En la Junta Central de Subsistencias se reconocía la presencia de dos consumidores, junto a la preponderante presencia de representaciones políticas y administrativas, pero estos consumidores eran designados, a falta de entidades representantivas por el presidente del Instituto de Reformas Sociales, como presidente de la Junta Central de Subsistencias.

Como dato significativo, señalemos que la estadística de asociaciones publicada por el Instituto de Reformas Sociales en 1917 no incluye entre los tipos asociativos a posibles asociaciones de consumidores. Como organizaciones más afines, sólo es posible apreciar la existencia de las cooperativas de consumo que parecen tener un carácter residual en relación con el resto de las entidades cooperativas.

Vid. INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES: *Estadística de Asociaciones. Censo Electoral de Asociaciones Profesionales y Relación de las Instituciones no Profesionales de Ahorro. Cooperación y Previsión en 30 de junio de 1916.* Imp. Sucs. Rivadeneira, Madrid, 1917. En relación con las entidades cooperativas, *vid.* pp. 453-473 y el predominio de las cooperativas de producción.

(34) Al margen de que las facultades de propuesta de hecho pudieran transformar a la Junta, especialmente a través de su Comité Ejecutivo (artículo 2.° del Real Decreto de 14-XI-1916), en definidora de la política de abastecimientos, los artículos 26 y 27 del Reglamento de la Ley de Subsistencias (Real Decreto de 24-XI-1916), sólo confirieron a la Junta la facultad de determinar el precio del trigo y del carbón en bocamina y los precios de cualquier otra sustancia alimenticia o primera materia.

(35) Los artículos 23 y 24 del Real Decreto de 24 de noviembre de 1916 autorizan a los alcaldes para la fijación del precio del pan de consumo corriente y para la fijación del precio del carbón doméstico. El artículo 74 del mismo reglamento permitió que los municipios, con la aprobación de la Junta Central de Subsistencias, y previo informe de las Juntas Provinciales, pudieran tomar aquellos acuerdos que estimasen más oportunos para el mayor orden y mejor distribución de las sustancias alimenticias y primeras materias, siempre que no afectasen a los derechos de los particulares.

El posible engarce del consumidor en la política de abastecimientos se situaba en el indirecto esquema operativo que permitía el artículo 76 del Real Decreto de 24 de noviembre de 1916, que, dentro del capítulo XIII, relativo a las «medidas complementarias» de la normativa reguladora de subsistencias, prevenía que la Junta Central «estudiará» las facilidades y auxilios que pudieran prestarse para el posible establecimiento de consorcios entre los Ayuntamientos y las *cooperativas de consumo* y las *asociaciones de vecinos*, con el «fin de adquirir y vender a precios reguladores las substancias alimenticias y primeras materias».

Con independencia del posible éxito de la iniciativa de los consorcios y de la escasa potencialidad de las cooperativas de consumo y asociaciones de vecinos, hay que constatar el limitado ámbito al que se reduce la actividad de los consorcios: el simple mantenimiento de los precios reguladores.

La organización por Real Decreto de 12 de diciembre de 1916, artículo 7.°, de un «local permanente» dedicado a recibir quejas y reclamaciones en materia de abastecimientos ayuda a resaltar, desde su carácter patológico, y con independencia de su posible eficacia, la ausencia de participación extraadministrativa en la concreción y desarrollo de la política de abastecimientos. Ni la presencia de dos *consumidores* designados por la Administración en la Junta Central de Subsistencias, ni el tímido reconocimiento de la presencia de dos *consumidores* entre los «asesores» de las Juntas Provinciales de Subsistencias, como figura prevista por Real Orden de 13 de octubre de 1917, solventa el problema de la elusión del consumidor de la política de abastecimientos, al margen del limitado carácter que permite apreciar el mismo término «asesores», en este caso los *consumidores designados* por las Juntas provinciales, que elimina de este modo la presencia institucional de los consumidores desde su limitada función de «asesores» de las Juntas (36).

---

(36) Las Juntas Provinciales estaban compuestas por el gobernador civil como presidente, y por el delegado de Hacienda, el presidente de la Audiencia y el alcalde de la capital, a requerimiento de los municipios interesados.

La Junta Central integraba como sector prevalente a los representantes de la Administración: subsecretarios de Estado y Gobernación; directores generales de Obras Públicas, Agro, Minas y Montes, Comercio, Industria y Trabajo, Navegación y Pesca, Aduanas y Contencioso; interventor general de la Administración del Estado, y una amalgama de representaciones económico-sociales a las que caracterizaban intereses muy heterogéneos: Cámaras de Comercio, Cámaras In-

No obstante, la política de subsistencias no sólo queda comprometida por la marginación de factores representativos que permitieran la colaboración con la Administración para definir y desarrollar la política de abastecimientos, sino que también es afectada por un dato no fácilmente comprensible: la mutabilidad normativa, que antes de experimentar la virtualidad de una disposición provoca el cambio normativo (37).

La prolijidad normativa que afecta a los servicios y a la política de abastecimientos es llamativa y permite apreciar cómo la inestabilidad de la norma jurídica afecta por igual al período político del final de la Restauración como al período Primo de Rivera, denotando que los regímenes autoritarios, si es posible considerar a Primo de Rivera como más autoritario que los mecanismos de la Restauración que le precedieron, no siempre se traducen en estabilidad jurídica.

---

dustriales, Asociaciones de Agricultores, Asociaciones de Navieros; un director de Compañías de Ferrocarriles, un representante de sociedades explotadoras de minas de carbón, y Asociación General de Ganaderos. Junto a estas representaciones integraban la Junta el presidente del Instituto de Reformas Sociales, a su vez presidente de la Junta; un representante de la Comisión Protectora de la Industria Nacional, un publicista y dos consumidores cuyos nombramientos eran controlados por la Administración.

(37) Como muestra de prolijidad e inestabilidad normativa, consideremos las disposiciones y órganos referidos a continuación:

La Junta Central de Subsistencia, creada por Real Decreto de 14 de noviembre de 1916 y reglamentada por Real Decreto de 24 de noviembre del mismo año, es disuelta por Real Orden de 30 de abril de 1917. Por Real Decreto de 3 de octubre de 1917 es creada la Comisaría General de Abastecimientos y por Real Decreto de 29 de marzo de 1918 se atribuyen al comisario general el ejercicio de las facultades que atribuyen al Gobierno la Ley de Subsistencias. No obstante, la virtualidad de la Comisaría queda neutralizada por Real Decreto de 3 de septiembre de 1918, que crea el Ministerio de Abastecimientos, y le confiere las facultades que al Gobierno atribuyó la Ley de Subsistencias y las competencias, que, con posterioridad, pasaron a la Comisaría General de Abastecimientos. La conservación de la dinámica de la normativa sobre abastecimientos parece exigir, con posterioridad, que por Real Decreto de 8 de mayo de 1920 se suprima el Ministerio de Abastecimientos y sean sustituidas sus funciones por la Comisaría General de Subsistencias, suprimida, a su vez, por Real Decreto de 11 de septiembre de 1920. En 1923, por Real Decreto de 18 de enero, son recreadas la Junta Central de Abastos y las Juntas Provinciales de Abastos, y por Real Decreto de 3 de noviembre del mismo año son objeto ambos órganos colegiados de nueva regulación. El Real Decreto-ley de 28 de febrero de 1925 suprime la Delegación General de Abastos y crea la Dirección General de Abastos, y por Real Orden de 16 de octubre de 1926 se modifica la composición de vocales de las Juntas Provinciales de Abastos. Por Real Decreto-ley de 25 de junio de 1926, los servicios de abastos son reorganizados y pasan al Ministerio de la Gobernación, pero por Real Decreto-ley de 3 de noviembre de 1928 una nueva reorganización de los Departamentos Ministeriales hace pasar la dirección de los Abastecimientos de Gobernación al Ministerio de Comercio. La década del veinte finaliza con el Real Decreto de 7 de septiembre de 1929 que residencia los servicios de abastos en el Ministerio de Economía Nacional.

Con la finalidad de estimar la posición del consumidor en la organización administrativa del sector de abastecimientos, pasamos a considerar las disposiciones orgánicas que lo regulan posteriores a la Ley de Subsistencias de 11 de noviembre de 1916.

En cuanto a la orientación de la normativa reguladora son distinguibles dos tipos de disposiciones: los Reales Decretos de 3 de octubre de 1917 y 3 de septiembre de 1918, creadores, respectivamente, de la Comisaría General de Abastecimientos y del Ministerio de Abastecimientos, este último desaparecido por Real Decreto de 8 de mayo de 1920, y el Real Decreto de 3 de noviembre de 1923 y Real Decreto-ley de 6 de marzo de 1930, reguladores, respectivamente, de la intervención del Estado en los problemas de abastos y de la organización y funcionamiento de los servicios de abastos.

Las disposiciones creadoras de la Comisaría y del Ministerio de Abastecimientos están orientadas por una visión de la regulación de los abastecimientos y de la distribución de productos, concebida como una función administrativa más y carente de la previsión de medidas excepcionales, si bien no hay que olvidar que en el momento de aprobarse y publicarse ambos Reales Decretos está vigente la Ley de Subsistencias de 1916 y las medidas excepcionales que arbitra.

El Real Decreto de 3 de noviembre de 1923 y el Real Decreto-ley de 6 de marzo de 1930, por el contrario, tienen un matiz que, coincidente con el período final de vigencia de la Ley de Subsistencias, febrero de 1924, y de conformidad con el Real Decreto de 28 de diciembre de 1923, establece medidas excepcionales que prácticamente reproducen las medidas previstas por las precitadas Leyes de Subsistencia de 1915 y 1916: regulación de precios de sustancias alimenticias de primera necesidad y artículos de consumo indispensable; fiscalizar, limitar o restringir la circulación de este tipo de artículos; intervención de fábricas, almacenes, depósitos y establecimientos comerciales con ocasión de acuerdos entre productores que tendieran a elevar los precios o a provocar escasez; incautación en el caso de que la intervención no resultase eficaz, y modificación de los derechos arancelarios y estímulo a la importación de artículos extranjeros si no tuviera eficacia la intervención o incautación.

Al margen de las mínimas diferencias existentes entre las técnicas arbitradas, es posible señalar, desde la perspectiva de nuestro estudio un elemento que les confiere cierta unidad de planteamientos: la ausen-

cia de posible engarce institucional de los consumidores en la concreción de la política de abastecimientos, definida desde las disposiciones objeto de consideración. Incluso es posible observar una pequeña regresión en relación con alguna norma precedente, en concreto con el Real Decreto de 18 de enero de 1923. Esta disposición, dictada en ejecución de la Ley de Subsistencias de 1916, al reconstituir la Junta Central de Subsistencias bajo la denominación de Junta Central de Abastos, y al reorganizar las Juntas Provinciales de Subsistencias bajo la denominación de Juntas Provinciales de Abastos, permite la inserción de cuatro *representantes de los consumidores* en la Junta Central y de dos *consumidores* en las Juntas provinciales. Ciertamente, la presencia de los consumidores en las Juntas está desprovista de todo valor representativo e institucional, teniendo presente que de los cuatro representantes de los consumidores en la Junta Central dos son nombrados por el Ministerio de Fomento a propuesta de la misma Junta, es decir, de los representantes de la Administración como mayoría cualificada que constituye la Junta, y otros dos «elegidos» por las asociaciones obreras que el representante del Ministerio de Trabajo en la Junta designe (artículo 3.° del Real Decreto).

En las Juntas provinciales los dos representantes de los consumidores eran nombrados por el gobernador civil (artículo 5.° del Real Decreto).

Si bien en el Real Decreto de 18 de enero de 1923 la presencia del consumidor no pasaba de tener un valor exclusivamente semántico teniendo en consideración el sistema de concreción de los presuntos representantes de los consumidores en las Juntas, en el Real Decreto de 3 de noviembre de 1923 y en el Real Decreto-ley de 6 de marzo de 1930 los factores semánticos que pudieran permitirnos recordar la figura del consumidor son aún menos relevantes. La presunta representación del consumidor se posibilita únicamente en la Junta Central desde la presencia de un representante de las cooperativas de consumo designado por el ministro de Trabajo y, como presunto portavoz del sector consumidor más necesitado, por un representante de las asociaciones obreras, que el representante del Ministerio de Trabajo designara. En las Juntas provinciales el representante de las cooperativas de consumo y de las asociaciones obreras era designado por el gobernador civil.

Sin necesidad de plantearnos problemas conectados con la composición o con las funciones que la Junta Central y las Juntas provinciales tenían atribuidas desde la perspectiva de la presencia del consumi-

dor en las Juntas como órganos de colaboración con el Gobierno en la política de abastecimientos, podemos llegar a la conclusión de que el consumidor es un factor ignorado en la política de abastecimientos durante los tres lustros que median entre la Ley de Subsistencias de 18 de febrero de 1915 y el Real Decreto-ley de 6 de marzo de 1930.

Durante el período 1931-1936 los factores políticos priman sobre consideraciones de carácter económico, y la carencia durante el período republicano de una precisa política de abastecimientos, nos priva de enjuiciar la figura del consumidor desde una perspectiva jurídica.

V. Posición del consumidor ante la política de abastecimientos en el período 1936-1939

El grave condicionante de la guerra civil implica para el período 1936-1939 una homogeneidad apreciable en el momento de considerar la política de abastecimientos practicada. La preponderancia de la Administración en la concreción y gestión de la política de abastecimientos, como rasgo que se deja sentir en los precedentes períodos, se incrementa notablemente como lógica consecuencia de la confrontación bélica y de la ineludible economía de guerra.

La actividad administrativa se hace omnipresente en el sector marginando las intervenciones extraadministrativas, y, sobre el consumidor, como objeto de nuestro estudio, incide, de modo notable, la orientación de una política de abastecimientos condicionada por exigencias de la confrontación.

El consumidor, como categoría conceptual, no es objeto de consideración expresa en la normativa orgánica sobre abastecimientos en el período considerado más que en dos ocasiones; la Orden de 13 de octubre de 1937 nos permite apreciar una breve referencia a los «consumidores», desde la preocupación de controlar los precios, y con la finalidad, según esta disposición, de ofrecer las «mayores garantías a los consumidores y facilitar su colaboración con el poder público». No obstante, estos deseos de tutela y participación no encuentran correspondencia con la parte dispositiva de la Orden que, al concretar la composición de las Juntas Provinciales de Precios, excluye la posible participación del consumidor en estos órganos colegiados (38).

(38) Las Juntas Provinciales de Precios estaban presididas, según el artículo 1.° de la Orden de 13 de octubre de 1937, por el gobernador civil de la provincia, y, con categoría de vocales, integraban a un representante del Gobierno Mi-

El consumidor es también objeto de consideración desde otro punto de vista: desde la perspectiva de su posible responsabilidad en los incrementos de precios. La Orden de 4 de mayo de 1938, al prever las sanciones por incremento de precios, determina la responsabilidad, no sólo de los vendedores, sino de los compradores, y particulares en general, cuando «se dediquen a murmurar del alza de precios sin cumplir la obligación de denunciar ante las autoridades administrativas los abusos que conozcan».

La conexión del consumidor con la política de abastecimientos desde la sanción disciplinaria será objeto de implícita estimación valorativa por la misma Administración en la Orden de 21 de julio de 1941, creadora del Servicio de Vigilancia Especial de Tasas, al reconocer que el «denunciante particular, en general, no toma contacto con el delito si no a través de sus últimas y, por tanto, mínimas manifestaciones». Al margen de las disposiciones referidas, no hay más punto de posible conexión del consumidor con la política de abastecimientos que las curiosas declaraciones que avalaban medidas de tan dudosa virtualidad como el «plato único» y el «día sin postre» (39). Particularmente significativo es, dentro de esta misma tendencia, el Decreto de 12 de enero de 1937, orientado a evitar los abusos cometidos en el comercio (40).

Sin duda, la excepcional situación bélica, como condicionante institucional, no contribuía a articular las relaciones entre los consumidores y la Administración, y, al margen de la estimación valorativa que pueda

---

litar y un vocal designado por cada uno de los siguientes organismos: Delegación de Hacienda, Junta Provincial de Abastos, Cámara de Comercio, Junta Reguladora de Importación y Exportación y FET y de las JONS.

Las Juntas Reguladoras de Importación y Exportación, reguladas por Decreto de 30 de noviembre de 1936, estaban formadas por un representante de la Delegación de Hacienda, un representante de la Banca y dos representantes de las Cámaras de Comercio e Industria, nombrados del mismo modo que los presidentes de las Juntas por el presidente de la Junta Técnica del Estado.

No nos ha sido posible concretar la composición de las Juntas Provinciales de Abastos, que, paradójicamente, el artículo 6.° del Decreto de 16 de febrero de 1938, organizador del Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes, considera subsistentes, suprimiendo, sin embargo, las Juntas Provinciales de Precios.

(39) Como ejemplo se pueden apreciar las apelaciones de la Orden de 30 de octubre de 1936, creadora de los «Días del Plato Unico», al «Estado moderno y católico» y a los «Buenos católicos», en función de la «orfandad desvalida, ancianidad y viudeces indigentes», con el fondo de la lucha armada.

(40) Las apelaciones al «sentimiento cristiano en la marcha de los negocios e industrias...», al «patrimonio de todos los comerciantes e industriales, de todos los buenos españoles en general...», y a la necesidad de aportar un «espíritu abnegado y heroico» a los negocios... se suceden en los distintos párrafos del Decreto, mostrando un apreciable contraste con lo que fue la praxis del «estraperlo».

merecer la política de abastecimientos del período considerado, hay que señalar, que, tanto desde el Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes como, con posterioridad, desde la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (41), se articula una política de abastecimientos con unas técnicas que atribuyen el exclusivo protagonismo a la Administración (42). Dentro de esta tendencia es significativo el hecho de que los órganos colegiados administrativos de representación integran, prácticamente en exclusiva, a representantes de la Administración (43).

---

(41) La Ley de 30 de enero de 1938 creó el Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes como organismo dependiente de la Presidencia del Gobierno, fue reglamentado por Decreto de 16 de febrero de 1938. Con posterioridad, y por Leyes de 22 de marzo y 29 de diciembre de 1938, pasó a depender del Ministerio del Interior y del Ministerio de Industria y Comercio, siendo reorganizado por Decreto de 19 de enero de 1939. La Ley creadora de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes de 10 de marzo de 1941 transfiere a la Comisaría las funciones del Servicio. Se puede observar que la breve historia del Servicio en el período considerado no está caracterizada por la estabilidad normativa. La Comisaría, como mutación terminológica del Servicio, no se verá libre del mismo fenómeno de inestabilidad. Su inicial estructura es objeto de rápida incidencia del cambio normativo al ser transferido a los gobernadores civiles, por Decreto de 23 de septiembre de 1939, las funciones atribuidas a los delegados provinciales de Abastecimentos y Transportes. Con posterioridad, y dentro del mismo año, es reorganizada por Decreto de 15 de diciembre.

(42) El artículo 4.° del Decreto de 16 de febrero de 1938 concreta las competencias del Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes en los siguientes puntos: formación de estadísticas de producción, consumo y precio de sustancias alimenticias; proposición a la Vicepresidencia del Gobierno de cuanto estime oportuno con respecto a la fijación de precios de las sustancias alimenticias y artículos de primera necesidad a los comerciantes y al público; proponer a la Vicepresidencia del Gobierno todas las medidas que conduzcan a una normal distribución de sustancias y artículos de primera necesidad; proveer, de modo especial, al abastecimiento de las poblaciones «liberadas» y desarrollar los acuerdos del Gobierno en relación con la política de abastecimentos.

El Decreto de 19 de enero de 1939, reorganizador del Servicio, es más explícito y pragmático en las competencias que atribuye: llevar a cabo la intervención de los productos cuya distribución y transporte le está encomendada, así como la de los establecimientos donde se almacenen o expendan; a los fines de abastecimiento nacional, verificar o interesar del Ministerio competente análoga intervención, que puede ser llevada hasta la incautación de los establecimientos donde se produzcan o elaboren aquellos productos; adquirir y vender, cuando lo estime preciso, y sin sujeción a formalidades de subasta o concurso, los artículos que precise movilizar con destino al abastecimiento; aplicar a los fines de abastecimiento los productos útiles a este destino procedentes de recuperaciones, incautaciones o intervenciones.

(43) La Junta Central de Abastecimientos, cuya composición estaba prevista en el artículo 5.° del Decreto de 16 de febrero de 1938, integraba únicamente a representantes de los Servicios Nacionales de Agricultura y Ganadería; Industria, Comercio y Política Arancelaria; Carreteras y Ferrocarriles; Comunicaciones marítimas; Política Interior y Servicio Nacional de Sindicatos. También se preveía la presencia de un representante de la Jefatura del Servicio Militar de Automovilismo, así como de un representante de FET y de las JONS.

VI. Posición del consumidor ante la política de abastecimientos en el período 1940-1959

Las circunstancias excepcionales que, desde la perspectiva económica, caracterizaban los años inmediatos al final de la guerra civil podían hacer explicable la conformación de una política de abastecimientos pragmática, dirigida, en exclusiva, por la Administración. No obstante, esta posible justificción pierde contenido, a medida que se llega al final de la década de los cuarenta y se avanza en los años cincuenta, con la progresiva normalización de las actividades económicas en el interior y la superación del bloqueo diplomático y económico en relación con los mercados exteriores.

La categoría de consumidor, como posible grupo articulado en la política de abastecimientos, es ignorada durante todo el período, excepción hecha de alguna referencia aislada como la de la Orden de 17 de junio de 1944, que al regular los recargos por concepto de márgenes comerciales en artículos intervenidos, determina la prohibición de reventa por el «consumidor» de los cupos adjudicados.

Al margen de la Orden citada, irrelevante desde la perspectiva institucional del consumidor, hay que hacer notar cómo las posibles variantes terminológicas que pudieran identificarse con el contenido conceptual del término consumidor son escasas en número y poco significativas desde el punto de vista operativo.

La Ley de 30 de septiembre de 1940, creadora de la Fiscalía Superior de Tasas, al concretar, en su artículo 8.°, los colaboradores de la Fiscalía, especifica, junto a las autoridades, fuerzas de Orden Público y miembros de FET y de las JONS, a los *españoles en general*.

La precitada Orden de 21 de julio de 1941, organizadora del Servicio de Vigilancia Especial de Tasas, al justificar la creación del Servicio, considera negativamente la figura del *denunciante particular*, que según su exposición de motivos no toma contacto con el delito más que a través de sus últimas manifestaciones.

El Decreto de 24 de octubre de 1946, creador y organizador de la Delegación Especial del Gobierno para la Inspección y Cumplimiento de las Disposiciones sobre Tasas y Abastos, determina, en su artículo 4.°, que la Delegación Especial del Gobierno actuará de «oficina de amparo de quejas de los *particulares* contra las deficiencias comprobadas en el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de tasas y abastos».

Cotejando las disposiciones citadas con la prolija y abundante normativa de abastecimientos (44), se puede apreciar que la relevancia que las disposiciones reguladoras de la política de abastecimientos conceden al consumidor, como posible categoría social operante, es mínima.

Las técnicas que definen la política de abastecimientos en el período que estamos considerando guardan una estrecha conexión con las técnicas utilizadas en los períodos analizados con anterioridad. Esta política se define, concreta y desarrolla desde órganos incardinados en la Administración Central.

La reorganización de la Comisaría por Ley de 24 de junio de 1941 (45) permite apreciar notables similitudes con los precedentes textos reguladores y nos recuerdan la factura y el tenor de las leyes de subsistencias y de la anterior normativa reguladora de la Comisaría. La facultad de obtención y adquisición de recursos, la autorización para intervenir productos y establecimientos, el reconocimiento de la competencia para proponer importaciones y exportaciones de artículos de abastecimiento, la fijación de precios en artículos tasados... nos recuerdan técnicas que ya estaban explicitadas en los textos orgánicos reguladores de los abastecimientos en anteriores períodos (46).

---

(44) En períodos precedentes ya hemos tenido ocasión de señalar la prolijidad de la normativa sobre abastecimientos, aspecto que no ha pasado desapercibido a los estudios doctrinales sobre el tema. *Vid.* GUAITA: Voz *Abastos...*, cit., p. 42.

(45) La reorganización está justificada, según la exposición de motivos de la Ley, por la creación de la Fiscalía de Tasas, que sustrajo de la Comisaría las competencias sancionatorias, así como por la creación de la Delegación de la Ordenación de Transportes y las misiones delegadas atribuidas a algunos sindicatos nacionales.

La Comisaría se reorganizó con base en unos servicios centrales, artículos 6-10 de la Ley: comisario general, secretario general, director técnico de Recursos y Distribución, director técnico de Consumo y Racionamiento, un inspector general, Asesoría Jurídica con cargo al Cuerpo de Abogados del Estado, un delegado de cada uno de los Sindicatos Nacionales con misiones en materia de abastecimientos y una agrupación de vehículos automóviles. Todos los cargos centrales eran designados por el Gobierno.

La regulación del consumo y racionamiento de las 50 provincias, artículo 11 de la Ley, estaba a cargo de los gobernadores civiles, considerados como jefes de las organizaciones provinciales de los Servicios de Abastecimientos y Transportes. Las Delegaciones locales se atribuían por el artículo 15 de la Ley a los alcaldes, con funciones análogas, dentro de los municipios, a las de los gobernadores, y con absoluta dependencia de éstos.

(46) Junto a estas técnicas básicas sólo es posible registrar los datos de que la Comisaría está facultada para el estudio y realización de los sustitutos o complementos de alimentación, para dar destino a los productos procedentes de la actividad sancionadora desarrollada por la Fiscalía de Tasas, y para fijar los distintos tipos de racionamiento y abastecer al ejército.

Las Comisarías de Recursos con ámbito interprovincial, artículo 8.° de la Ley, y los gobernadores civiles desde su ámbito provincial, artículo 11 de la Ley, tienen conferido como órganos desconcentrados el desarrollo de la política que la Comisaría determine.

Como síntoma elocuente de la acusada centralización de que es objeto la Comisaría, es conveniente detenernos en la consideración del engarce en la política de abastecimientos de las organizaciones, entidades o representaciones de carácter extraadministrativo.

El artículo 6.° de la Ley reguladora de la Comisaría, cuando considera, como única conexión extraadministrativa, a los sindicatos nacionales, lo hace desde la perspectiva de la articulación de sus «servicios centrales» y desde la inserción de un delegado de este organismo en cada uno de los sindicatos nacionales creados o que se creen, siempre que tuvieran encargadas misiones específicas en materia de abastecimientos, y con la finalidad de que «dirijan la actuación de estos sindicatos en cuanto a obtención de recursos, distribución y consumo de los mismos».

A nivel de las Comisarías de Recursos, las organizaciones y entidades extraadministrativas son consideradas, por el artículo 9.° de la Ley, no como posible vehículo de representación de intereses, sino como «medios de las Comisarías de recursos». Con este mismo matiz son objeto de consideración las organizaciones provinciales y locales de los Sindicatos Nacionales implicados en el sector de los abastecimientos, las Confederaciones Nacionales Sindicalistas Locales, y los «habituales comerciantes, almacenistas y exportadores de los diferentes artículos que existan en su zona», que, según especifica el apartado *f)* del artículo 9.° de la Ley, actuarán bajo su dirección para la compra, distribución y exportación de los artículos que considere necesarios.

Tan explícito como el artículo 9.° de la Ley es el artículo 13, al disponer, en referencia a las competencias atribuidas al gobernador civil en materia de abastecimientos, la actuación «bajo su inmediata dependencia (de) los servicios sindicales provinciales (47), las CNS loca-

(47) Los Servicios Sindicales Provinciales son objeto de especial instrumentación. El artículo 28 de la Ley dispone la colaboración del Sindicato de Transporte de cada provincia en la regulación del transporte mecánico por carretera. El artículo 36 de la Ley determina que los servicios sindicales de la CNS, dirigidos por los delegados provinciales o locales de Abastecimiento, según proceda, prestarán la colaboración precisa para la distribución de los cupos asignados, procediendo a situarlos en los distintos establecimientos para poder llevar a efecto

les y las organizaciones que intervienen en todas las fases del servicio de abastecimientos».

Los sucesivos textos que complementan la Ley orgánica de la Comisaría de 24 de junio de 1941 no sólo no modifican, sino que acentúan la tendencia centralizadora de este organismo en el ejercicio de sus competencias. La Ley de 7 de mayo de 1942 modifica la Ley de 24 de junio de 1941 «con tendencia (según la exposición de motivos) a reforzar la dirección única que en materia de abastecimientos se encomendó a la citada comisaría», y el Decreto de 22 de enero de 1944 modifica el Reglamento de la Comisaría de 11 de julio de 1941, orientando la reforma, según manifiesta su exposición de motivos, con «el deseo de fortalecer y dar unidad al mando "provincial" y con el deseo de que se reúnan también en el órgano provincial de abastecimientos las funciones de los diferentes ciclos del servicio».

Desde la normativa orgánica de la Comisaría se puede apreciar, con claridad, la irrelevancia del consumidor como posible categoría social, que, al ser destinataria de la actividad desarrollada por este órgano administrativo, pudiera condicionar su actividad.

Desde la marginación del sector de los abastecimientos, no sólo del consumidor, sino de organizaciones y entidades extraadministrativas, en el mejor de los casos instrumentalizadas, es posible también apreciar el escaso significado de la consideración, como colaboradores de la Fiscalía de Tasas, de *los españoles en general*, según expresión del precitado artículo 8.º de la Ley reguladora de la Fiscalía de 30 de septiembre de 1940.

La colaboración podría tener algún sentido en la concreción de las directrices orientadoras de la política de abastecimientos desarrollada por la Comisaría, pero no en el estadio patológico final, sancionador, como atribución peculiar de la Fiscalía de Tasas (48).

---

su reparto por el sistema de las cartillas de racionamiento. El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Comisaría regula la intervención de los organismos sindicales en el recuento de cupones.

El artículo 22 del Reglamento de la Comisaría, aprobado por Decreto de 11 de julio de 1941, dispone, al parecer como medida precautoria en contra de posibles iniciativas autónomas de los Servicios Sindicales, que en la ejecución de los servicios de consumo y racionamiento encomendados a los organismos sindicales provinciales o CNS locales (arts. 13-3, 28 y 36) de la Ley) actuarán «*de acuerdo con las directrices de los delegados provinciales o locales de Abastecimientos*».

(48) En conexión con la normativa sancionadora en materia de abastecimientos, tiene interés apreciar la estimación valorativa del profesor GUAITA en su trabajo, precitado, sobre la voz *Abastos;* «Enc. Jca. Seix.», B., 1951, pp. 43 y 51.

La orientación autoritaria que parece presidir la normativa reguladora de los abastecimientos a nivel de disposiciones orgánicas se mantiene en la normativa que desarrolla los textos orgánicos. Dentro de este aspecto son significativos el Decreto de 7 de marzo de 1948, relativo a la clausura provisional de establecimientos o industrias por infracciones sobre abastecimientos, y el Decreto de 4 de noviembre de 1948 sobre medidas relativas a empresas sancionadas con el cese definitivo de sus actividades comerciales o industriales por infracciones en materia de abastecimientos.

La filosofía de ambas disposiciones no contempla la figura del consumidor como justificación de las medidas que establecen. La incidencia desfavorable en la economía nacional, los efectos negativos sobre las necesidades de abastecimientos, y la incidencia desfavorable sobre el destino del personal obrero de las empresas afectadas que consideran como exento de responsabilidad, son el conjunto de causas que actúan como *ratio* justificativa de las medidas tomadas (49).

El autoritarismo de las medidas y la ausencia de concesión de beligerancia a organizaciones y entidades extraadministrativas es apreciable también en un espectro de disposiciones que comprende: medidas relativas a recogida de productos intervenidos (50), intervención de vehículos de transporte mecánico y requisa de vehículos (51),

---

(49) *Vid.*, de modo especial, la exposición de motivos del Decreto de 4 de noviembre de 1948.

(50) Por Circular de 20 de abril de 1943 se regula la recogida de productos intervenidos. Como órganos encargados se especifican, en el artículo 2.° de la Circular, la Comisaría de Recursos y el Servicio Nacional del Trigo. Como órgano colegiado se prevé la existencia de las Juntas Locales de Recursos, pero su misión se limita, según el artículo 8.° de la Circular, a «distribuir el cupo global que las Comisarías de Recursos marquen para el municipio entre los distintos productores del mismo». Sin necesidad de plantearnos la composición del órgano colegiado, es fácil apreciar su instrumentalización. Las Juntas Locales de Recursos estaban formadas por el alcalde, como presidente; dos agricultores, el de mayor y el de menor capacidad económica, y un agricultor designado por el comisario de Recursos a propuesta del jefe provincial del Servicio Nacional del Trigo.

(51) La intervención de vehículos de transporte mecánico es regulada por Circular de 4 de diciembre de 1943. La instrumentalización del Sindicato de Transportes se puede apreciar con claridad, en el tenor de todos los preceptos de la Circular. Al Sindicato de Transportes se le encomienda la organización y gestión de una oficina de información desde la que se articula la intervención de los vehículos de tracción mecánica por la Comisaría.

La Circular de 18 de abril de 1945 regula la requisa de vehículos para abastecimientos y amplía a los comisarios de Recursos las facultades concedidas a los gobernadores civiles por Orden de 1 de diciembre de 1939 cuando los medios sean insuficientes para el transporte.

medidas sobre precios (52) y márgenes comerciales (53), guías de circulación (54), y normas reguladoras de economatos (55). No obstante, el

(52) La Circular de 27 de agosto de 1942 reorganiza las Juntas Provinciales de Precios y regula su composición y funcionamiento. Su composición es significativa de una concepción notablemente centralista en la conformación de los órganos colegiados administrativos, en los que la dinámica representativa no es de carácter social extraadministrativo, sino que parece querer coincidir con la dinámica que las diferentes autoridades administrativas puedan aportar. Al margen de los representantes oficiales, la tímida representación administrativa se reduciría a un mayorista y a un detallista, «con voz pero sin voto», designados por la Cámara de Comercio, punto 1.° de la Circular.

Resulta aleccionador detenerse en la composición de la Comisión. La presidencia está atribuida al gobernador civil; la vicepresidencia, al secretario de la Delegación Provincial de Abastecimientos, y la Secretaría de la Comisión, al funcionario de la Delegación Provincial que designe el presidente de la Junta. Como vocales propietarios se dispone la presencia de un representante de la CNS provincial, perteneciente al Sindicato de la Alimentación; tres afiliados a FET y de las JONS, designados por el jefe provincial del Movimiento; tres funcionarios o empleados (uno de ellos militar, jefe u oficial), designados por la Diputación Provincial, el Ayuntamiento de la capital y el gobernador militar; un mayorista y un detallista, con voz pero sin voto, designados por la Cámara Oficial de Comercio e Industria. En los casos de fijación de precio del pan pasaba a formar parte de las Juntas el ingeniero-jefe de la Sección Agronómica y el jefe provincial del Servicio Nacional del Trigo.

Conociendo, a nivel provincial, la dirección, desde los Gobiernos Civiles, del trinomio Movimiento-Administración Local-Delegaciones Provinciales, quizá se pueda llegar a la conclusión de que la Junta de Precios se identifica con la persona y los criterios del correspondiente gobernador civil, con un interlocutor: el gobernador militar.

Constatemos, finalmente, cómo, el párrafo final del punto 1.° de la Circular, dispone, que el nombramiento de los vocales debía recaer, precisamente, en padres de familia numerosa. Ignoramos si la praxis de las Juntas de Precios ha podido demostrar que la posesión de la cualidad de padre de familia numerosa puede neutralizar la carencia de carácter institucional en la composición de las Juntas Provinciales de Precios. Las Juntas desaparecen por Circular de 4 de marzo de 1952, al ser creadas las Secciones Provinciales de Precios, que, al menos, tienen el valor terminológico de reconocer, desde el vocablo «sección», sin ambigüedades conceptuales, el carácter administrativo de la política de precios.

(53) La política de márgenes comerciales también ha tenido un carácter marcado por la rigidez. En combinación con la política de precios, pretendió fijar unos márgenes comerciales rígidos para almacenistas y detallistas. Las disposiciones reguladoras de márgenes comerciales se concretan en la Orden de 24 de septiembre de 1942, que fija los márgenes para almacenistas y detallistas; Orden de 24 de septiembre de 1942 sobre facturas de productos y servicios; Orden de 1 de marzo de 1943, que reajusta los márgenes para determinados productos; Circular de 14 de septiembre de 1944, que aclara la Orden de 24 de septiembre de 1942; Orden de 17 de junio de 1944, que disciplina los márgenes comerciales; Orden de 29 de mayo de 1946, que recuerda la vigencia de las Ordenes precedentes, y Orden de 31 de julio de 1940, que faculta a la Comisaría para fijar, en números absolutos, el importe de los beneficios comerciales que deberán percibir los almacenistas y detallistas en las operaciones que realicen. Tan nutrido número de disposiciones nos sitúa sobre la pista de la poca efectividad de la política y de la normativa de márgenes comerciales.

(54) *Vid.*, en relación con las guías de circulación, las Circulares de 16 de julio de 1943 y 28 de febrero de 1944, y las Resoluciones de 29 de noviembre de 1948 y 26 de diciembre de 1949, que regulan conjuntamente los productos con necesidad de guía. La Circular de 29 de junio de 1950 refunde la legislación vigente en materia de guías de circulación.

(55) Los economatos, que, junto al cooperativismo, debían tener una dinámica propia basada en el asociacionismo voluntario de los trabajadores o funcionarios,

autoritarismo orientador de la política de abastecimientos encuentra su más acabada expresión en las medidas que se materializan en las cartillas de racionamiento (56).

En el plano de las relaciones interadministrativas la peculiar orientación de la política de abastecimientos tiene una notable incidencia negativa sobre las residuales competencias de las Corporaciones locales en esta materia, competencias que pierden como consecuencia de la notable centralización de la que es beneficiaria la Comisaría.

La Ley orgánica de la Comisaría de 24 de junio de 1941, en su artículo 2.°, determinó que las competencias de «cuantos organismos realicen misiones en relación con el abastecimiento, quedan subordinados a la autoridad del comisario general». Desde 1941 a 1946 las competencias de las Corporaciones locales en materia de abastecimientos son neutralizadas por las competencias, exclusivas y excluyentes, de la Comisaría y de sus órganos desconcentrados. En este sentido no se puede desconsiderar que las Corporaciones locales, conforme a la Ley

---

son forzados en su estructuración por la Administración, que por dos Ordenes de 30 de enero de 1941 impone su organización obligatoria para determinados sectores laborales: Empresas de minas de carbón; empresas mineras de Jaén, Almería, Murcia, Huelva, Sevilla, Oviedo y Santander; explotaciones ferroviarias; contratistas de obras públicas; empresas siderometalúrgicas con más de 50 trabajadores; fábricas de cemento, e industrias textiles en núcleos de población mayores de 20.000 habitantes. Por Decreto de 31 de enero de 1945 se aplica la obligatoria organización de economatos a los productores en obras hidráulicas, considerándose como empresas obligadas a su organización a los contratistas y destajistas.

El tono imperativo que orienta la organización de los economatos no encuentra paliativo en la forma de gestión. El artículo 9.° de la Orden de 30 de enero de 1931, como única forma de participación de los trabajadores en la gestión de los economatos, prevé la designación, por la Delegación Provincial de la CNS, de conformidad con el jefe del economato o director de la empresa, de tres trabajadores pertenecientes a las empresas interesadas, al objeto de que colaboren en la gestión y vigilancia del economato.

En conexión con las cooperativas, reguladas por Ley de 2 de enero de 1942, y, de modo especial, en conexión con las cooperativas de consumo, parece admisible afirmar que las posibilidades de conformarse como órganos operativos del sector abastecimiento han sido mínimas. El artículo 69 del Reglamento de Cooperativas de 11 de noviembre de 1943, determinaba la presencia de las Cooperativas en los organismos encargados de velar por el régimen de precios, tasas, distribución y abastecimiento. No obstante, la virtualidad de este precepto estaba en función de la potenciación de las organizaciones cooperativas, y en segundo lugar, en la superación por la Administración del protagonismo en la política de abastecimientos, y ambos prerrequisitos fallaron.

(56) En relación con las cartillas de racionamiento, *vid.* Circular de 14 de enero de 1942 sobre altas y bajas en el censo a efectos de racionamiento; Decreto de 6 de abril de 1943 sobre la cartilla individual de racionamiento; Circular de 30 de octubre de 1944 reguladora de la tarjeta de abastecimiento; Circular de 15 de diciembre de 1945 sobre colecciones de cupones, y Decreto-ley de 15 de marzo de 1946 relativo a medidas de mejora de suministro en las cartillas de tercera categoría.

reguladora de la Comisaría de 24 de junio de 1941, no podían actuar en materia de abastecimientos más que como órganos delegados de la Comisaría.

En 1946 parece adoptarse una política más generosa en relación con las Corporaciones locales, y por Decreto de 30 de agosto de 1946, se dispone la delegación a los municipios de determinadas facultades en materias de abastecimientos, expresando con claridad, su artículo 4.°, cómo se está ante una delegación de competencias privativa de la Comisaría (57). La Circular de 23 de septiembre de 1946 dicta las normas para la aplicación del Decreto y concreta los productos específicos en los que se materializa la delegación de la Comisaría (58), delimitado el ámbito de competencias de los Ayuntamientos desde la negativa a reconocerles facultad para imponer sanciones y reservándose la Comisaría la determinación de los lugares de adquisición de reses y pescados con destino a los correspondientes municipios. No obstante, y a pesar del limitado ámbito de la delegación, la posterior Circular de 5 de abril de 1948 recorta los productos objeto de posible gestión por las Corporaciones locales, al encomendar al Servicio de Carnes, Cueros y Derivados las funciones delegadas en los municipios. El Decreto de 9 de noviembre de 1956 deja en suspenso el Decreto de 30 de agosto de 1946 al comenzar a desvirtuarse el sistema interventor de la Comisaría (59).

La articulación de autoritarismo y centralismo, como característica definitoria de la política de abastecimientos, encuentra especial consagración en el Decreto de 24 de octubre de 1946, que crea y organiza la Delegación Especial del Gobierno para la inspección y cumplimiento de las disposiciones sobre Tasas y Abastos. El Organismo, según el

(57) A falta de explícita concreción de los motivos que avalan el Decreto de 30 de agosto de 1946, quizá haya que justificarlo desde la aprobación, en 1945, de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley de 17 de julio de 1945. El reconocimiento de competencias propias en materia de abastecimientos, siguiendo la tradición de los textos legales precedentes, quizá pudo justificar la medida, que con posterioridad sería neutralizada.

(58) Los productos cuya regulación es objeto de delegación a las Corporaciones Locales se concretaban en los siguientes: carnes, aves, caza, leche fresca, huevos, pescados, frutas, hortalizas y legumbres frescas.

(59) Entre la Circular de 5 de abril de 1948 y el Decreto de 30 de agosto de 1946 hay que registrar la Circular de 22 de mayo de 1951, que creó el Servicio de Coordinación Municipal de Abastecimiento, a cargo de un delegado especial con funciones de dirección, vigilancia y estímulo, y la Circular de 27 de abril de 1951, que amplió los términos de la delegación, regulada por Circular de 23 de septiembre de 1946, al dotar de más amplias facultades a los Ayuntamientos, reconociéndoles facultades en el señalamiento de precios y márgenes comerciales y dotándoles de facultades sancionatorias.

artículo 1.° del Decreto, se hace depender de la Presidencia del Gobierno, y su misión se concreta, de acuerdo con el artículo 3.° del Decreto, en la vigilancia de los órganos implicados en el sector de los abastecimientos, dar cuenta de sus deficiencias, excitar el celo en el cumplimiento de las funciones atribuidas, exigir el exacto cumplimiento de disposiciones y proponer al Gobierno las medidas que considere más convenientes para estos objetivos. Con esta finalidad se le dota, artículo 2.° del Decreto, de plena autoridad para intervenir en cuantos organismos tienen a su cargo funciones relacionadas con los abastecimientos y represión del mercado clandestino.

Con cierto carácter secundario, el artículo 4.° del Decreto dispone que la Delegación «... actuará igualmente de oficina de amparo de quejas de los particulares contra las deficiencias comprobadas en el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de tasas y abastos, y propondrá, en su caso, al Gobierno las medidas pertinentes para su corrección».

Es significativo volver a constatar cómo en la conformación y desarrollo de la política de abastecimientos «los particulares» son, de nuevo, desconsiderados, y cómo se vuelve a repetir el fenómeno de articular, en las manifestaciones patológicas finales, una poco convincente participación de los particulares en el nivel de la queja o de la reclamación ante una oficina administrativa, como ineficaz sustitutivo de la ausencia de participación del consumidor en estadios previos de la política de abastecimientos.

El consumidor, el ciudadano, el particular, como variedades terminológicas de una misma realidad, es marginado de la concreción y desarrollo de la política de abastecimientos en el largo período 1940-1959, y parece utópico el pretender que tenga alguna eficacia correctora la queja ante una oficina administrativa, cuando, como suma compendiada de la situación, el artículo 2.° de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa de 18 de marzo de 1944 excluyó de control jurisdiccional la materia de abastecimientos.

A medida que avanza la década de 1950 tienen lugar dos hechos importantes: el inicio de la liquidación de la Comisaría de Abastecimientos y de la Fiscalía de Tasas, con inexplicadas e incentivadas reducciones de personal (60), y la eliminación de la materia de abaste-

(60) En referencia a las reducciones de personal en la Comisaría, hay que citar el Decreto de 22 de febrero de 1952, que preveía indemnizaciones para el personal que renunciara voluntariamente a su cargo; Ordenes de 22 de marzo de 1954

cimientos entre las excluidas de control jurisdiccional en la nueva Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956. Estos datos parecen implicar, sin duda en coordinación con las medidas de liberalización económica, una nueva orientación para la política de abastecimientos y para la posición del consumidor en esta política. De modo paralelo a estas medidas, se aprecia, en los años finales de la década, una orientación de la política de abastecimientos definida por un progresivo carácter técnico, y fundamentalmente centrada en aspectos higiénico-sanitarios (61), y en el comienzo de la organización de lo que en años posteriores sería la Red Frigorífica Nacional (62). Superadas las estrecheces de la posguerra, la actividad técnica de la Administración parece adelantarse en iniciativas, que, planteadas, quizá sin ser intuidas por los administrados-consumidores, nos recuerdan las instrucciones a los subdelegados de fomento y go-

---

y 29 de octubre de 1954, que regularon el alcance de las indemnizaciones para el personal que renunciara a sus cargos.

Algunas competencias de la Comisaría son también objeto de traspaso a otros organismos, especialmente al Instituto Nacional de Estadística. La Orden de 24 de mayo de 1952 traspasa al INE las tarjetas de abastecimiento y el censo de población de la Comisaría; la Orden de 9 de julio de 1952 encomienda, en lo sucesivo, al INE la elaboración del mapa nacional de abastecimientos, y el Decreto de 5 de noviembre de 1953 encomienda el Servicio de Fichero de Racionamiento y el Mapa Nacional de Abastecimentos (obsérvese la reincidencia en conexión con la precedente disposición) al INE. También es significativo, como muestra de progresiva liquidación de la Comisaría, la Circular de 22 de febrero de 1952, que condona, dentro de las condiciones que explicita, las sanciones impuestas por la Comisaría al amparo de la Circular de 16 de noviembre de 1948. La Circular de 26 de marzo de 1952 amplia el plazo de condonación de sanciones y comprende en la condonación las sanciones impuestas por los alcaldes en aplicación de la Orden de 27 de abril de 1951 como delegados de la Comisaría.

La reducción de personal en la Fiscalía de Tasas es objeto de regulación por las Ordenes de 3 de marzo de 1953 y 26 de abril de 1955.

La Orden de 10 de julio de 1957 concede, conjuntamente al personal de la Comisaría y de la Fiscalía de Tasas que renunciase voluntariamente al cargo, la dispensa, durante cinco años, de la edad para tomar parte en oposiciones y concursos a plazas del Estado, provincia, municipio y entidades concesionarias de servicios públicos.

(61) Por Orden de 21 de junio de 1955 se organiza la Comisión Interministerial para el estudio y redacción de los proyectos de reglamentaciones sanitarias de todas las industrias comprendidas en el Servicio Nacional de Alimentación. En 1956, la Orden de 7 de julio aprueba el reglamento para la elaboración y venta de productos y preparados alimenticios, y por Orden de 29 de diciembre del mismo año se aprueba el Reglamento para elaboración y venta de productos de pastelería y confitería.

(62) El Decreto de 17 de noviembre de 1950 crea la Empresa Mixta para la Construcción y Explotación de una estación frigorífica en la zona noroeste de España. La Orden de 25 de noviembre de 1956 regula la clasificación y funcionamiento de los almacenes frigoríficos para la conservación de alimentos, y la Circular de la Comisaría de 10 de mayo de 1957 dicta medidas para que la misma Comisaría pueda conocer la importancia y fluctuaciones de los almacenamientos en frigorífico.

bernadores civiles, en el sentido de tratar de imponer y divulgar por la Administración unas técnicas de racionalización y mejora de las estructuras comerciales y de distribución. Actitud administrativa en la que también está presente el espíritu ilustrado ínsito en las actividades administrativas presuntamente orientadas en beneficio del ciudadano, pero sin conceder participación al ciudadano ni en su conformación ni en su desarrollo.

VII. Posición del consumidor ante la política de abastecimientos «versus» política comercial en el período 1959-1976

A medida que se consolida la política de liberalización económica es posible afirmar que la política de abastecimientos, como conjunto de medidas administrativas conectadas con la precariedad de productos y medios necesarios para la satisfacción de necesidades primarias, pierde significado y virtualidad.

Los planes de desarrollo y la incardinación de la economía española en el ámbito económico neoliberal incorporan progresivamente a la economía española a las sociedades de consumo, donde la subsistencia, como problema colectivo, y como problema que afecta a la satisfacción individual de las mínimas necesidades vitales, parece garantizado.

Ante la nueva coyuntura que los Planes de Desarrollo provocan, desde la concreta perspectiva de los abastecimientos, parece más exacto, como tuvimos ocasión de apreciar, hablar de política comercial y de sector comercial, sustituyendo por estos nuevos conceptos las categorías de política o sector de abastecimientos.

El sector comercial y la política que ante él se articula sustituyen, a nivel operativo, el lugar ocupado por la política de abastecimientos en los períodos precedentes.

La política prevista para el sector comercial tiene, en concordancia con la política de los sucesivos Planes de Desarrollo, un notable carácter estructural. Como muestra de esta orientación hay que citar las disposiciones relativas a la reestructuración del sistema de mercado de productos alimenticios (63) y el precondicionamiento de las redes comerciales existentes, desde el decidido propósito de los Planes

(63) *Vid.* Decreto de 7 de abril de 1966, creador de la Empresa Nacional de Mercados Centrales; Decreto de 4 de junio de 1970, creador de los Mercados Mayoristas de Productos Perecederos, y Decreto de 7 de febrero de 1974 sobre Mercados de Origen de Productos Agrarios.

de reestructurar la red de distribución, que encontrará en el Instituto de Reforma de Estructuras Comerciales adecuada expresión (64). Tampoco puede ser ignorado el interés de la Administración (65), como instancia predeterminante de la política que los Planes articulan, para provocar, desde la Red Frigorífica Nacional (66), el Código Alimentario (67), las Reglamentaciones Técnico-sanitarias (68), y desde iniciati-

---

(64) *Vid.* Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973, creador del IRESCO, reglamentado por Decreto de 7 de diciembre de 1973, Ordenes de 28 de octubre de 1974 sobre procedimiento de concesión de ayudas con destino a fomentar la comercialización de bienes y servicios, y procedimiento de concesión de ayudas con destino a fomentar las formas de comercialización que incrementen la productividad del sector. *Vid.* también las Resoluciones de 29 de octubre de 1974, relativas al concurso para la concesión de ayudas con destino a fomentar la comercialización de bienes y servicios, concurso sobre concesión de ayudas para equipamiento y modernización de la pequeña y mediana empresa y reestructuración e integración de la empresa comercial y concurso para concesión de ayudas que incrementen la productividad del sector. Con la misma orientación es significativa la Orden de 10 de septiembre de 1975 sobre procedimiento para la concesión de ayudas que incrementen la productividad del comercio. En relación con la problemática de las estructuras comerciales. Vid. GAMIR CASARES: *Diez problemas de las estructuras comerciales*, «ICE» núm. 510, pp. 31-40, y M. HERMENEGILDO: *La problemática del sector comercio y su estudio por el IRESCO*, «ICE» núm. 516, 1976.

(65) En conexión con las relaciones Administración-Cortes en la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo, tiene interés considerar el discurso pronunciado por el procurador señor LAMO DE ESPINOSA en la presentación del III Plan de Desarrollo ante el Pleno de las Cortes celebrado el 9 de mayo de 1972. *Vid.* COMISARÍA DEL PLAN. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *III. Plan de Desarrollo*, Madrid, 1972, 4.ª ed., pp. 33-41. El tema de las conexiones Gobierno-Cortes en la concreción y ejecución de los Planes de Desarrollo ha sido objeto de pormenorizada consideración por el profesor GARRIDO FALLA en su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. *Vid.* GARRIDO FALLA: *Problemática jurídica de los Planes de Desarrollo Económico*, Madrid, 1974, especialmente pp. 43-85.

(66) En relación con la Red Frigorífica Nacional pueden ser considerados los Decretos de 24 de diciembre de 1964, 20 de septiembre de 1968 y 30 de junio de 1973, que aprueban los programas de la Red Frigorífica.

(67) En el Código Alimentario se ha querido ver, de modo especial por los órganos competentes del Ministerio de Comercio, un instrumento de garantía y defensa del consumidor. No obstante, es apreciable en el Código, con facilidad, un acusado carácter técnico, más orientado en la línea de patrocinar una reestructuración empresarial en el sector alimentario que en plantear una política de defensa del consumidor. La concepción técnica del Código es implícitamente explicitada en la Orden de 29 de marzo de 1960, creadora y reguladora de la «Subcomisión de Expertos para la Redacción de un Código Alimentario». Su composición fue modificada, sin incidencia sobre su inicial orientación, por Decreto de 16 de junio de 1966.

El ex presidente del Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores, señor GARCÍA DE PABLOS, ha criticado la concepción del Código Alimentario, evidenciando los siguientes aspectos: ausencia de programa previo al desarrollo del Código; ausencia de participación del consumidor en la elaboración de las disposiciones, y necesidad de constituir el triángulo Administración-consumidor-fabricante como garantía para el consumo. *Vid.* entrevista «Sábado Gráfico» núm. 984, abril 1976.

(68) La preocupación de la Administración por la organización y estructura del sector alimentario es también palpable en el Decreto de 16 de junio de 1966, organizador de la Comisión interministerial para la Ordenación Alimentaria, cuya composición inicial fue modificada por Decretos de 12 de junio de 1968 y 12 de

vas como la creación de la Empresa Nacional para el Desarrollo de la Industria Alimentaria (69), un cambio cualitativo en el específico sector de la alimentación, cambio cualitativo que, si tenemos en cuenta la orientación de la normativa reguladora, citada en nota, opera en un ámbito técnico-empresarial, en el que, como en otros sectores económicos y en otras alternativas que los planes han ofrecido, priman los criterios de rendimientos globales de la producción sobre las consideraciones que puedan afectar de modo más directo al ciudadano.

Los criterios de reforma de empresas, crédito, financiación y productividad actúan como los catalizadores que dan coherencia a los Planes de Desarrollo, en los que ocupan un segundo plano la política laboral y la promoción social, que parecen tener más una consideración de remuneración de factores de producción que una consideración social, sobre todo si se contrasta el pragmatismo de los proyectos económicos de los Planes de Desarrollo con el etéreo ámbito en el que operan las previsiones de carácter social de los mismos Planes. Desde la más concreta perspectiva del consumidor es sintomático constatar la ignorancia del consumidor en los textos normativos del I y II Plan, y la práctica reducción de las referencias al consumidor en el III Plan, al caso en que bajo el epígrafe de *productividad*, párrafo 5.° del artículo 61, con un tenor literal impersonal y ambiguo, dispone:

> «Se promoverá la protección y defensa del consumidor, fomentando su presencia activa en el mercado.»

El dato de contener esta imprecisa referencia al consumidor, bajo epígrafe tan pragmático como «productividad», es, sin duda, importante, como factor hermenéutico, para estimar el juego institucional que el consumidor puede proporcionar (70).

La posición prevalente de la Administración en los Planes de Desarrollo y, de modo particularizado, en el sector comercial, como sector

---

diciembre de 1968. Con posterioridad a la entrada en vigor del Código Alimentario (Decreto de 9 de agosto de 1974), la Administración parece conceder apreciable importancia a las reglamentaciones técnico-sanitarias de productos alimenticios.

(69) *Vid.* Decreto de 14 de noviembre de 1974, creador de la Empresa Nacional para el Desarrollo de la Industria Alimentaria.

(70) También es curioso constatar cómo la política social de rentas se identifica parcialmente con la política de precios y la política arancelaria, pero sin concretar el ámbito de los precios y sin expresar la conexión con el sector arancelario. *Vid.* artículo 27, *a)*, del texto refundido del III Plan, aprobado por Decreto de 15 de junio de 1972.

imposible de desconectar del resto de los sectores económicos que los Planes tratan de orientar, se ha manifestado también en la asimilación por la Administración de las técnicas de estudios comparativos y de orientación del consumo. Por Orden de 22 de octubre de 1974 se crea el Registro de Entidades Dedicadas a Homologación de Productos (71). En 1975, por Decreto-ley de 17 de noviembre de 1975, es creado el Instituto del Consumo, que, considerando el ámbito operativo que tiene señalado, parece incorporar al sector público las técnicas de orientación del consumo.

En páginas posteriores nos referiremos al Decreto-ley de 17 de noviembre de 1975 y el significado que tiene para la posición del consumidor. Con anterioridad, y de modo paralelo a las consideraciones que hemos hecho sobre la política de los Planes de Desarrollo, como determinante de todos los sectores económicos, parece obligado referirnos a las consecuencias que para la Comisaría ha tenido la importante variable de estos planes.

La prepotente actividad de la Comisaría y de la Fiscalía de Tasas, como organismo paralelo en las actividades de la Comisaría, sufre una considerable amputación. La Fiscalía de Tasas es suprimida por el artículo 3.° del Decreto de 23 de noviembre de 1962, de medidas preliminares del Plan de Desarrollo. La Comisaría, en concordancia con la reducción de medios personales, constatada en el estudio del precedente período, entre los años 1952-1957, ve progresivamente minorado su ámbito operativo, en notable contraste con el protagonismo de la Comisaría en la política de abastecimientos en el período 1940-1955.

La Comisión Delegada de Asuntos Económicos asume, con base en el Decreto de 23 de noviembre de 1962, de medidas preliminares del Plan, un protagonismo en el comercio interior que afecta, de modo determinante, al ámbito operativo de la Comisaría. El artículo 1.° del Decreto atribuye a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos el previo acuerdo en las medidas sobre precios, producción, circulación y consumo, y el artículo 2.° preceptúa el acuerdo de la Comisión Delegada para determinar las excepciones a la libre disposición y circulación de mercancías. Las competencias de la Comisaría en el subsector de los transportes terrestres también son afectadas al disponer,

(71) La homologación de productos como actividad empresarial suscita, con anterioridad a la disposición citada, algunos problemas, como el caso del *International Consumers Defense Institut* y sus actividades, articuladas en torno al distintivo «contraste blanco». En conexión con los problemas planteados por este tema, *vid.* prensa diaria de los días 11, 12 y 13 de febrero de 1974.

el artículo 7.° del Decreto, la constitución de un organismo rector de los transportes terrestres por el Ministerio de Obras Públicas. La minoración del ámbito de competencias de la Comisaría es especialmente notorio en materia de precios y márgenes comerciales, controladas por el triángulo: Ministerio de Comercio-Presidencia del Gobierno-Comisión Delegada de Asuntos Económicos (72).

Con la finalidad de apreciar la nueva tesitura económica en la que está encuadrada la Comisaría, es especialmente significativa la exposición de motivos del Decreto de 23 de noviembre de 1972, liberalizador de la importación de productos (73). La Comisaría pierde protagonismo y ve acentuado en el cuadro de sus competencias las simples actividades de gestión.

En contraste con los datos que acabamos de aportar, llama la atención el observar que el Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973, reorganizador de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, sólo muy parcialmente refleja los cambios que han afectado a este Organismo. Quizá pudiera pretenderse con ello el contar con una posible reactualización operativa de las facultades interventoras de este Organismo (74).

---

(72) El artículo 1.° del Decreto de 28 de marzo de 1963 confiere a la Comisaría la gestión de los derechos para la regulación del precio de los productos alimenticios importados que entren, según el artículo 2.° del Decreto en la competencia de la Comisaría. No obstante, las competencias gestoras atribuidas por este Decreto son reducidas por el posterior Decreto de 12 de marzo de 1964, que modifica el artículo 2.° del Decreto de 1963 y reduce las competencias gestoras de la Comisaría a las importaciones de productos alimenticios de origen vegetal o animal sometidas al ámbito de competencia de la Comisaría. Las actividades gestoras e instrumentales de la Comisaría también operan en el caso de la subvención de productos alimenticios (Orden de 22 de diciembre de 1967 y Circular de 24 de enero de 1968), en la organización de una central de información de productos alimenticios (Orden de 20 de noviembre de 1968) y en la actividad subsidiaria de la regulación de productos, reflejada, de modo ejemplificativo, en la posición de la Comisaría en sus puestos reguladores en los mercados mayoristas (art. 3.° del Decreto de 4 de junio de 1970).

(73) En la exposición de motivos del Decreto son constatables los significativos cambios registrados por los productos alimenticios durante la última década, la progresiva consecución de una competitividad internacional, la conveniencia de abandonar fórmulas de comercio intervenido y de restablecer en el comercio de importación la libertad de iniciativa privada, aspectos que reducen la actividad de la Comisaría y del SENPA a una posición subsidiaria.

(74) Es muy significativo el considerar el artículo 2.° del Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973.

«Serán funciones de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes las actividades de tipo comercial con destino al abastecimiento, mediante la adquisición, almacenamiento, elaboración, transporte, distribución y venta de productos a que se refieren los capítulos 1.° y 2.° de la Ley de 24 de junio de 1941 y

Apreciadas las variables que influyen sobre la política comercial, como sustituyente cualitativo de la política de abastecimientos, nos centramos, a continuación, en la figura del consumidor en la política comercial, que los decretos de liberalización económica, y, con posterioridad, los Planes de Desarrollo han arbitrado.

Con independencia de ciertas referencias incidentales a los consumidores en algunos textos normativos (75), la inserción de éstos en la política comercial se concreta en los siguientes puntos:

1.° *Política de precios.—a)* Por el artículo 8.° del Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967, se permite a las asociaciones de consumidores participar en el control de los incrementos de precios, admitién-

---

disposiciones complementarias y aquellas que le encomiende el Ministerio de Comercio en el ámbito de su competencia.

Las funciones y competencias que la legislación vigente atribuye a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, no especificadas en el párrafo anterior, serán asumidas directamente por el Ministerio de Comercio.»

El considerar, en abstracto, las competencias de la Comisaría, refiriendo, a los productos que el artículo 3.° de la Ley de 1941 especifica, las posibilidades genéricas de adquirir, almacenar, elaborar y transportar, distribuir y vender, sin mayor concreción, hay que convenir que carece de rigor. El artículo 3.° de la Ley de 24 de junio de 1941, extiende las competencias de la Comisaría sobre una relación de productos tan heterogéneos como cereales y sus harinas, tubérculos, frutas 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, azucar, café, té, vino, sal y «artículos alimenticios de todo género».

El párrafo 2.° del artículo 3.° dispone que asimismo se extenderá su competencia a los artículos de consumo y usos indispensables; combustibles para uso doméstico, medicamentos, tejidos, vestidos, calzados, velas y bujías esteáricas, jabones y lejías, y, «en general a cuantos artículos el Gobierno considere justificado».

Es fácil apreciar la heterogeneidad de productos que el artículo 3.° de la Ley de 1941 comprende, y la diversidad de regímenes normativos que afectan a tan heterogénea masa de bienes. La reorganización de la Comisaría en 1973 y el tenor con que han sido redactados sus preceptos sólo admite, como explicación, la falta de rigor en el procedimiento normativo previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general, o bien que se quiera contar, frente a una crisis económica con un instrumento interventor y regulador. No obstante esta segunda posibilidad no salva la ausencia de matices en la regulación del ámbito de competencia de la Comisaría si se tiene presente el antagonismo del Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973, artículo 2.°, con la normativa liberalizadora de la economía. Unicamente el artículo 3.° introduce cierto realismo en el ámbito de competencias señalado, al especificar que las competencias de la CAT se entienden sin perjuicio de las competencias que la legislación vigente atribuye al Ministerio de Agricultura, salvadas las competencias que la Ley de 20 de junio de 1968 atribuye al FORPPA.

(75) Como ejemplos, no excesivamente prodigados, se puede considerar el Decreto de 28 de marzo de 1963, sobre derechos reguladores de precios en los productos alimenticios, en cuya exposición se considera la necesidad de adecuar los precios de los productos de importación «en defensa del consumidor», y la Orden de 24 de octubre de 1966, que, en su artículo 27, regula el etiquetado, marcado y la presencia de carteles y anuncios para el «conocimiento de los precios por los consumidores».

dose que la Administración pueda *reprimir transgresiones en materia de precios* a instancia de las asociaciones de consumidores. Junto a estas asociaciones se admite, de modo paralelo, la participación de la Organización Sindical, empresas interesadas y particulares.

b) El Decreto de 6 de diciembre de 1967, al crear la *Subcomisión de Precios* en la Comisión de Rentas y Precios, artículo 1.° del Decreto, otorga a las Asociaciones de consumidores un representante en la Subcomisión. De modo complementario, el artículo 4.° del Decreto dispone la creación en las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos de *Comisiones Delegadas de Precios*, cuya composición se concreta por el Decreto de 2 de noviembre de 1972, concediéndose dos representantes a las Asociaciones de Consumidores y dos representantes a las Asociaciones de Amas de Casa legalmente reconocidas (76).

El Decreto de 20 de diciembre de 1974 deroga, en su disposición final primera, el Decreto de 2 de noviembre de 1972, y, en su artículo 28, organiza las *Comisiones Provinciales de Precios* integradas exclusivamente por representantes de la Administración y en las que, como facultad discrecional concedida al gobernador civil, se admite la posible creación de *grupos de trabajo*, en los que es permitida la integración de representantes de las Asociaciones de Amas de Casa y Hogar y representantes de las Asociaciones de Consumidores, junto a los vocales de la Comisión y representantes de la Organización Sindical.

El Decreto de 22 de mayo de 1975 confiere nueva forma a las *Comisiones Provinciales de Precios*, permitiendo la presencia en las Comisiones de un representante de las Asociaciones de Amas de Casa y un representante de las Asociaciones Provinciales de Consumidores (77).

---

(76) Obsérvese el extenso período transcurrido, entre el Decreto de 6 de diciembre de 1967 y la previsión contenida en su artículo 4.° de organizar las Comisiones Delegadas de Precios, y la efectiva organización de estas comisiones en 1972. El dato no puede ser ignorado, de modo especial cuando la articulación de la política de precios se estructura, de modo habitual, por la Administración mediante la técnica del Decreto-ley. El distanciamiento del consumidor en la política de precios es fácilmente observable, desde el punto de vista organizativo, en el Decreto de 5 de marzo de 1976, reorganizador de la Junta Superior de Precios y que permite apreciar como está únicamente integrada por representaciones administrativas.

(77) Desde una perspectiva económica y en relación con la política de precios, *vid.* A. DORREGO: *Medidas de política de precios en los últimos años*, «ICE» número 487, pp. 103-107. Por su orientación valorativa de la política de precios tiene interés transcribir la apreciación de HERNÁNDEZ SAYANS:

> «... los poderes públicos se limitan las más de las veces a *actuar en superficie* decretando a veces controles de precios pero *dejando subsistir estructuras comerciales no idóneas* o promulgando un «paquete de medidas coyunturales o de fomento de la transparencia

2.° *Representación en el FORPPA.*—En el Consejo General del FORPPA, artículo 5.°, *m)*, de la Ley de 20 de junio de 1968, se reconoce la representación de las Asociaciones de Amas de Casa legalmente reconocidas, a través de un representante.

3.° *Representación en Organismos estadísticos.*—La Orden de 21 de febrero de 1972 determina la presencia de un representante de la Federación Nacional de Amas de Casa en los grupos de trabajo de la Subcomisión Mixta de Coordinación y Asesoramiento de las Estadísticas de Precios y Coste de la Vida, organizadas por Orden de 18 de marzo de 1969, y en la Comisión Provincial del Coste de la Vida, organizada por Orden de 28 de noviembre de 1967.

4.° *Presencia del consumidor en los mecanismos de comercialización de productos alimenticios previstos por Decreto 20 de diciembre de 1974.*—Esta disposición, dictada en desarrollo del artículo 2.° del Decreto-ley de 27 de noviembre de 1974, exime del paso obligado por los mercados mayoristas, dentro de determinadas condiciones, a los comerciantes detallistas y a los consumidores y a sus asociaciones, así como a las centrales de distribución que pertenezcan a organizaciones de detallistas o consumidores.

5.° El Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores, como su nombre parece implicar, se concibe como órgano que, inicialmente, puede ser considerado como muy significativo para el consumidor. Fue creado por Decreto de 6 de mayo de 1971 y regulado por Orden de 14 de diciembre de 1972, y la inestabilidad normativa parece caracterizar el corto ciclo vital del Consejo. La Orden de 14 de diciembre de 1972 ha sido modificada por la Orden de 10 de junio de 1974 y

---

del mercado» sin informar detalladamente a los consumidores, a través de una divulgación de las medidas adoptadas. Se intenta amparar al consumidor, pero se olvida, con frecuencia, la debida información al mismo.»

La cursiva es nuestra (*vid.* F. HERNÁNDEZ SAYANS: *Las Asociaciones de Consumidores*, «ICE» núm. 487, marzo 1974, p. 140). La posición de este autor sobre el intento de «amparar al consumidor», como posible actitud de la Administración, quizá exija matización. La política comercial y la política de precios en muchas ocasiones no piensa en el consumidor. Sin necesidad de considerar aspectos patológicos, como importaciones o exportaciones de dudosa finalidad avaladas por el Ministerio de Comercio, basta considerar la política de la Administración en relación con el precio del pan y los problemas suscitados por este producto. Tiene interés, como estimación valorativa de los problemas económicos implicados en el precio del pan, el trabajo de A. F. E. publicado en el diario «El País» de 14 de agosto de 1976: *Costes y beneficios en el negocio del pan. Precios máximos y ausencia de competencia.*

por el Decreto de 7 de noviembre de 1975, creador y organizador del Instituto Nacional del Consumo, en el que se inserta el Consejo como órgano consultivo del Instituto (78).

Al tratar de considerar valorativamente la participación del consumidor en la política comercial (79), es apreciable, con facilidad, su carácter residual. Los datos mostrados, como síntesis de la beligerancia institucional reconocida al consumidor en la política comercial, parecen mostrar la precaria posición del consumidor como posible factor condicionante de las directrices de la política comercial.

No puede pasar inadvertido que la política de precios permite apreciar una acusada inestabilidad normativa, tan fluida como la coyuntura económica a la que tratan de responder los tradicionales Decretos-leyes que intentan, con escaso éxito, restaurar el equilibrio económico. La inestabilidad normativa y la complejidad de las disposiciones de urgencia en materia de precios no contribuyen a la activa inserción del consumidor en la concreción, desarrollo y control de la política de precios, que se configura como campo exclusivo de la Administración. Ya hemos señalado cómo la política de precios se articula sobre la correlación Ministerio de Comercio-Presidencia del Gobierno-Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Como corroboración de este dato, y desde la exclusiva perspectiva del consumidor, hay que señalar, de modo complementario, la escasa influencia porcentual del consumidor en los organismos en los que está representado: Subcomisión de Precios (80)

(78) Al margen de las concretas representaciones reconocidas a los consumidores en los órganos administrativos considerados, no hay que olvidar que el Decreto de 7 de noviembre de 1975 depara la novedad de la creación de la Dirección General de Consumo. El período transcurrido desde la creación de la Dirección General hasta la finalización del trabajo (abril 1977) no parece ofrecer índices alentadores ni cambios sustantivos sobre la virtualidad de la Dirección y Subdirección General. La situación no parece ser muy distinta a la precedente en las que las competencias en materia conectada con los consumidores se conferían a la Dirección General de Información e Inspección Comercial.

(79) La reglamentación del Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores nos proporciona nueva ocasión para apreciar como la urgencia, como nota que define la normativa reguladora del comercio interior, no tiene virtualidad en la regulación de la normativa complementaria, de modo especial cuando afecta a *sectores extraadministrativos*. La disposición final primera del Decreto de 6 de mayo de 1971 disponía la reglamentación del Consejo en el plazo de seis meses desde la publicación del Decreto, no obstante la regulación reglamentaria del Consejo no tuvo lugar hasta bastantes meses después, en diciembre de 1972.

En el momento de finalizar la redacción de este trabajo el diario «Ya» de 24 de septiembre de 1976 informa, en entrevista con el presidente del Consejo, el posible cambio orgánico de dependencia, pasando a insertarse el Consejo e Instituto en la Presidencia del Gobierno.

(80) La Subcomisión de Precios, artículo 1.º del Decreto de 6 de diciembre de 1967, está presidida por el director general de Comercio Interior, e integrada por los siguientes vocales: Un representante de cada uno de los Ministerios de

y Comisiones Provinciales de Precios (81), y la ausencia de participación en la Junta Superior de Precios (82).

La irrelevancia cuantitativa de la presencia de representantes de los consumidores está agravada por el dato de la mediatización de las representaciones conferidas a los consumidores por el Ministerio de Comercio; caso de la Subcomisión de Precios en el que el representante de la Asociación de Consumidores es designado por el Ministerio de Comercio, artículo 1.° del Decreto de 6 de diciembre de 1967. El

---

Hacienda, Gobernación, Obras Públicas, Educación y Ciencia, Trabajo, Industria y Vivienda; un representante del Instituto Nacional de Estadística; un representante de la CAT; cinco representantes de la Organización Sindical; un representante del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y un representante de las Asociaciones de Consumidores, designado a propuesta del Ministerio de Comercio.

(81) La composición de las Comisiones Provinciales Delegadas de Precios es objeto de concreción en el artículo 2.° del Decreto de 2 de noviembre de 1972. La presidencia es atribuida al respectivo gobernador civil, integrándose en las comisiones los delegados provinciales de los Ministerios de Hacienda, Educación y Ciencia, Obras Públicas, Trabajo, Agricultura, Industria, Información y Turismo y Vivienda; el delegado regional de Comercio en las provincias en que existe delegación; el subdelegado o secretario técnico de la Delegación Provincial de la Comisaría; el jefe provincial de Comercio Interior; delegado provincial de Estadística; concejal delegado de Abastos; un representante de los municipios de la provincia designado por el gobernador civil; el gerente del Polo de Desarrollo, en su caso; el secretario general del Gobierno Civil; seis representantes de la Organización Sindical, y dos representantes de las Asociaciones de Consumidores y dos representantes de las Asociaciones de Amas de Casa designadas por las respectivas asociaciones.

El Decreto de 22 de mayo de 1975 amplía la composición de las Comisiones Provinciales de Precios, artículo 4.°, con un representante de las Asociaciones de Amas de Casa y Hogar, un representante de las Asociaciones Provinciales de Consumidores, un representante del Consejo Provincial de Trabajadores y tres representantes de la Organización Sindical por las fases de producción, distribución y comercialización.

(82) La composición y el régimen de funcionamiento de la Junta Superior de Precios está regulada por Decreto de 7 de diciembre de 1973. El artículo 1.° del Decreto concreta la composición de la Comisión, que integra, como vocales, a un representante de cada uno de los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Trabajo, Industria, Comercio, Información y Turismo y Vivienda. El presidente es nombrado por Decreto, a propuesta del subsecretario de la Presidencia (ministro de la Presidencia). La única representación extraadministrativa se concreta en el reconocimiento de un representante de la Organización Sindical.

El Decreto de 5 de marzo de 1976 reorganiza la Junta Superior de Precios, integrando a un representante del Ministerio de Agricultura, al jefe del Gabinete Técnico de la Junta y al secretario general de la misma Junta. La reorganización vuelve a evidenciar la permanencia del estricto carácter administrativo de la Junta.

En relación con la política de precios, *vid.* VILLAR PALASÍ: *Poder de policía y precio justo*, en el núm. 16 de esta REVISTA, 1955; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Política de precios y orden público*, Rev. «Triunfo», 8 de diciembre de 1973, núm. 584, página 20; SALAS: *Ordenación de precios y responsabilidad administrativa*, «REDA» número 2, pp. 227 y ss.; MARTÍN MATEO-SOSA WAGNER: *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1974, de modo especial las páginas dedicadas a la «Fijación del precio. La quiebra del principio de Mercado», pp. 240-248, y A. DORREGO: *Medidas de política de precios en los últimos años*, «ICE» núm. 487, marzo 1974.

escaso relieve porcentual de la representación del consumidor ha sido sensible, tanto en referencia a las representaciones administrativas como en referencia a las representaciones corporativas, especialmente en referencia a la representación sindical.

La representación de los consumidores en el FORPPA, con base en las asociaciones de amas de casa, no puede ser calificado sino como un dato anecdótico, considerando el carácter residual de tal presencia en relación con los vocales de la Administración en el Consejo. También es significativo, desde la perspectiva de la participación de los consumidores en este organismo, el dato de que la solicitud de integración de representantes del Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores en el Consejo General del FORPPA no fuera admitida (83).

La presencia de representantes de los consumidores en organismos estadísticos no tiene, a nuestro juicio, especial trascendencia. Su posible colaboración está agravada por carecer las asociaciones de consumidores y amas de casa de la necesaria infraestructura técnica para desarrollar, con cierto nivel y significación, actividades estadísticas. La participación en organismos estadísticos, como posible vía de información para los consumidores, carece también de relieve. El consumidor no necesita de constataciones estadísticas para apreciar las variables del mercado.

La posible presencia de los consumidores, con base en sus entidades asociativas, en los canales de comercialización no parece tampoco especialmente significativo. La participación de los consumidores como oferentes o demandantes en el mercado presupone un nivel de organización que las entidades asociativas de los consumidores aún no poseen, y, a nivel práctico, tendría mayor interés y virtualidad el considerar la posible presencia de estas entidades en los órganos gestores de los centros de distribución a nivel de mercados mayoristas y mercados de origen, en los que la fórmula de sociedad mercantil ha eludido la presencia activa de los consumidores, del mismo modo que ha contribuido a relativizar aún más la progresiva marginación de las Corporaciones locales en el sector comercial

El Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores, como portavoz de esta categoría social ante la Administración, ha dado ocasión para apreciar la inefectividad de un órgano colegiado cuya breve tra-

(83) *Vid.* editorial del diario «Informaciones», de Madrid, de 7 de enero de 1975: «¿Quién defiende a los consumidores?». Fue publicado con ocasión de la dimisión del presidente del Consejo, señor GARCÍA DE PABLOS.

yectoria evolutiva, como ya hicimos notar, ha estado caracterizada por la inestabilidad de sus normas reguladoras, y por la imposibilidad de que el órgano consultivo haya podido ser efectivo en su proyección operativa. La inestabilidad de sus normas reguladoras ha afectado negativamente a su conformación interna y a la concreción de una línea de proyección exterior.

La beligerante posición de los sucesivos presidentes del Consejo, como posible alternativa institucional que hubiera podido eludir las graves deficiencias organizativas que condicionaban el Consejo ha sido, con facilidad, neutralizada por la Administración (84). Como complemento es preciso señalar cómo el relieve institucional del Consejo ha sido sensiblemente afectado por la reorganización de 7 de noviembre de 1975, que ha implicado el paso de órgano consultivo de la Administración, en su configuración inicial, a órgano consultivo de un órgano tan delimitado como el Instituto Nacional del Consumo (85).

La preponderante presencia en el Consejo de Consumidores, conforme a la denominación que le ha sido impuesta por el artículo 7.° del Decreto de 7 de noviembre de 1975, y el dato de que la presencia de los consumidores se articule en el Consejo desde las Asociaciones de Amas de Casa y Hogar y Asociaciones de Consumidores (86) nos obliga a cuestionarnos sobre la virtualidad de estas entidades asociativas. Con ello podremos completar el juicio sobre la participación del consumidor en la política de precios, representación en el FORPPA, incardinación en los canales de comercialización, y organismos esta-

(84) La dimisión de dos presidentes en un período de tiempo que no llega a tres años, es síntoma de graves distonías en la proyección funcional del Consejo.

(85) *Vid.* párrafo 2.° del artículo 3.° y el artículo 4.° del Decreto de 7 de noviembre de 1975.

(86) En el Consejo se integran: El presidente de la Federación de Asociaciones de Consumidores, el presidente de la Federación de Asociaciones de Amas de Casa y cuatro representantes de las Asociaciones de Consumidores. La Orden de 10 de junio de 1974 modifica la estructura orgánica del Consejo y modifica la representación de las entidades asociativas relacionadas con el consumo. Reconoce la presencia del presidente de la Federación de Asociaciones de Consumidores, del presidente de la Asociación de Amas de Casa, y reduce los representantes de las Asociaciones de Amas de Casa y de las Asociaciones de Consumidores a tres por cada categoría. El Decreto de 7 de noviembre de 1975 modifica la representación del sector consumo, artículo 9.° del Decreto, que se concreta en cinco representantes de las Asociaciones de Consumidores, elegidos por ellas, y cuatro representantes de las Cooperativas de Consumo. El ex presidente del Consejo, señor García de Pablos, en rueda de prensa con ocasión del inicio de actividades de la Asociación de Consumidores que patrocina (OCU), apreció críticamente, cómo la Administración ha restado fuerza al Consejo y cómo al reestructurar el Instituto Nacional del Consumo y el Consejo ha eludido el debate para conocer la opinión de los consumidores (*Vid.* diarios «Informaciones», de 5 de junio de 1976, y «El País», de 12 de junio de 1976).

dísticos, al basarse la representación de los consumidores en los organismos referidos, fundamentalmente, en las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa.

Con la finalidad de poder concretar la posible representatividad del sector consumo contamos con dos significativos ruegos al Gobierno, ruegos que, a nuestro juicio, son definitivos sobre la actual situación de las entidades representativas de los consumidores.

El primero de los ruegos corresponde al procurador familiar por Madrid señor VILLORIA MARTÍNEZ, publicado en el «BOC» de 13 de marzo de 1974. En este ruego («para que se incrementen y hagan efectivas las subvenciones destinadas a las actividades de las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa») se plantea, con cierta crudeza, la falta de fortaleza económica de las entidades representativas del consumo. Por el procurador y, al mismo tiempo, presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores, se constata la ausencia de adecuada dotación económica de las Asociaciones por la Administración, y el retraso en las modestas percepciones que las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa tienen asignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

La lectura del ruego del señor VILLORIA MARTÍNEZ tiene, a nuestro juicio, gran interés, porque, de modo explícito, viene a constatar los fallos que afectan al movimiento consumidor:

1.° La falta de la necesaria fortaleza y coherencia interna, que precisa de ayudas y de la financiación de la Administración.

2.° La ausencia de adecuada financiación, por la Administración o por entidades públicas o privadas, que permitiera potenciar las actuaciones de las entidades asociativas de consumidores y amas de casa.

3.° Junto a la precaria situación del movimiento consumidor se puede constatar un progresivo fortalecimiento de las sociedades orientadas a la producción, transformación y comercialización, como resultado de un proceso de concentración económica que la misma Administración fomenta (87), escatimando, en contraposición, incentivos

(87) Como ejemplo de la preocupación de la Administración por las dimensiones mínimas de las unidades empresariales es suficiente citar la política de acción concertada y analizar la política crediticia de la Administración en el sector empresarial. En el sector comercial la preocupación de la Administración por la progresiva dotación de unidades mayores de distribución es apreciable en las monografías dedicadas al comercio interior en el II y III Plan. *Vid.* COMISARÍA DEL PLAN-PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Comercio Interior*, Madrid, 1968, y *Comercio Interior*, Madrid, 1973. Especialmente ilustrativa sobre las previsiones de la Administración

y estímulos y condicionando negativamente la infraestructura económica mínima de las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa (88).

También es muy significativo, como reflejo de la actitud de la Administración ante el movimiento consumidor y sus acciones concretas, el ruego del procurador familiar por Guipúzcoa, señor ESCUDERO RUEDA, publicado en el «BOC» de 16 de mayo de 1975, contestado por el Gobierno en el «BOC» de 16 de octubre de 1975. El procurador señor ESCUDERO se refiere a la actitud protagonizada por diversas Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa de Madrid el día 20 de febrero de 1975, consistente en el *boicot* patrocinado por estas asociaciones contra los mercados madrileños, actitud que provocó diversas sanciones a las entidades protagonistas de los sucesos. El procurador estima ante el Gobierno que los actos en los que participaron las asociaciones no constituyen faltas sancionables, sino que son exponente de la *ultima ratio* de no comprar, que se corresponde con una ley del mercado, perteneciente al sistema económico en que inserta la economía española. El procurador trata de fundamentar su argumento en el paralelismo que ofrece con la huelga laboral, como instrumento legal que regula las relaciones laborales, y como instrumento de defensa legítimo y, de modo complementario, se refiere a la necesidad de un Proyecto de Ley que regule le participación de las Asociaciones de Vecinos, Amas de Casa y Consumidores en los órganos administrativos, estableciendo el derecho de opinión de estas asociaciones ante una serie de puntos que les afectan, como son la necesidad de una reforma estructural del mercado, la confección de un módulo de necesidades familiares en función del salario mínimo, y el que se realicen las reformas precisas que eviten situaciones como la que es objeto del ruego.

---

en el sector comercial es la monografía de laDIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERIOR: *Los futuros centros comerciales en España y su situación actual en el extranjero*, Madrid, 1972. Con planteamientos muy afines al estudio citado pueden ser considerados los trabajos de J. A. LALCONA: *Hacia una revisión del comercio interior*, «ICE», número 487, 1974, pp. 160-163; J. ALCAIDE y A. M.ª PORTAS: *Los costes de distribución en España*, «ICE» núm. 510, 1976, pp. 41-56; N. ESTEVE y A. L. LÓPEZ ROA: *Análisis sobre la estructura del comercio minorista*, «ICE» núm. 510, 1976, pp. 57-70, y A. PULIDO: *Caracteristicas e implicaciones de los hipermercados*, «ICE» núm. 510, 1976, pp. 71-82.

(88) La contestación del Gobierno al ruego del procurador señor VILLORIA MARTÍNEZ no parece haberse producido hasta el momento de finalizar este trabajo. Salvo error por nuestra parte, en los índices del «BOC» de 1974 no hay referencia a la contestación. En 1975, aun sin índices publicados, no nos ha sido posible la localización de la contestación.

La contestación del Gobierno, discrepando de los planteamientos del señor ESCUDERO RUEDA, niega a los sucesos de 20 de febrero de 1975 el carácter de «ley de mercado», y después de afirmar que las leyes de oferta y demanda operan en los artículos de primera necesidad, con elasticidad prácticamente nula, conecta los sucesos objeto de sanción con una «jornada de lucha» programada por «grupos clandestinos». La contestación finaliza haciendo constar el estudio de reformas estructurales en el mercado y apreciando medidas estructurales ya tomadas.

El ruego del procurador señor ESCUDERO, y la contestación de que es objeto por el Gobierno, denotan, un no desdeñable *addenda,* en las dificultades que inciden sobre las entidades asociativas de los consumidores y amas de casa, como entidades sobre las que la Administración ha articulado la poco relevante presencia de los consumidores en el comercio interior.

Las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa no tienen sólo dificultades organizativas para encontrar adecuada respuesta en los consumidores y organizarse y potenciarse de modo endógeno, y no sólo no encuentran el adecuado apoyo de la Administración para superar las contradicciones del movimiento consumidor, que parece incapaz de autogenerar su estructura defensiva, sino que las acciones concretas que se programan por las incipientes entidades asociativas son acusadas de desvirtuar sus fines asociativos y chocan con el orden público, quizá como consecuencia de la carencia de orden público económico.

Ante el cuadro que afecta a las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa, podemos concluir afirmando que la residual presencia de estas asociaciones en la concreción de la política de precios, como su residual presencia en el FORPPA, como su insignificante presencia en algunos órganos con misiones estadísticas, nada aportará: primero, por su carácter residual; segundo, por las contradicciones, internas unas, exógenas otras, que inciden sobre estas asociaciones, como presunta representación del sector consumo. Estas mismas contradicciones se dejarán sentir sobre la presencia de las asociaciones consideradas en el Consejo de los Consumidores, con una participación sólo numéricamente más influyente, pero cualitativamente tan carente de efectividad como en los órganos en que su presencia es residual (89).

(89) En relación con el asociacionismo en el sector consumo hay que registrar la aportación de F. HERNÁNDEZ SAYANS: *Las Asociaciones de Consumidores. Una vía de defensa,* «ICE» núm. 487, 1974, pp. 135-142. HERNÁNDEZ SAYANS, en el momento de

VIII. CONCLUSIONES

Las consideraciones hechas al tratar de estimar la posición del consumidor en los diferentes períodos en que hemos dividido nuestro trabajo nos permiten afirmar que el consumidor, como categoría social y como categoría jurídica, es prácticamente ignorado en el sector de los abastecimientos hasta el reconocimiento, en la primera mitad de la década de los años sesenta, de las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa como entidades representativas del sector consumo.

---

evaluar el movimiento asociativo consumista en España, considera que, desde sus veintiocho Asociaciones de Consumidores y las noventa Asociaciones de Amas de Casa (obsérvese que son datos de 1974), ofrece una media, en número de asociados, muy inferior a la media de otros países, señalando que ciertas asociaciones de consumidores extranjeras superan en número de personas agrupadas al total de los asociados españoles en las distintas asociaciones del país. Como aspectos que inciden de modo negativo sobre el movimiento consumidor, HERNÁNDEZ SAYANS señala:

1.° El hecho de que las asociaciones estén constituidas conforme a la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, estando registradas en el Ministerio de la Gobernación, pero interfiriéndose, a nivel nacional, las federaciones de Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa, regidas por unos estatutos dictados por la Secretaría General del Movimiento. HERNÁNDEZ SAYANS denuncia esta contradicción y manifiesta su extrañeza ante la inserción en un órgano netamente político como la Secretaría General del Movimiento.

2.° El escaso número de miembros, aspecto que repercute negativamente sobre los posibles medios financieros y sobre las posibles acciones a desarrollar por las Asociaciones.

3.° Carencia de suficiente ayuda de los poderes públicos, no estando representadas en organismos que proyectan medidas o soluciones que afecten a los intereses de los consumidores. (Entre los organismos en los que no están representados estos intereses el autor citado considera el Consejo de Economía Nacional, Consejo de Defensa de la Competencia, Jurado Central de Publicidad...)

4.° Carecen de conexiones internacionales y no editan boletines o revistas que sean lo suficientemente ágiles y documentadas para tener una influencia exterior que supere su reducido ámbito. Unicamente la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores está representada en el IOCU (Organización Internacional de Asociaciones de Consumidores).

5.° En las listas de socios de la mayoría de las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa no figuran los elementos más representativos de la población, y, normalmente, hay pocos asociados comprendidos en unos niveles de edad entre los veinte y los cuarenta años, como grupo más representativo.

Finalmente, y en conexión con las entidades asociativas de los consumidores, no hay que ignorar la ya citada OCU, que, con independencia de los fines genéricos que en defensa del consumidor trata de potenciar, se diversifica sectorialmente, teniendo prevista en un principio la constitución de las *Asociaciones dt Usuarios de Teléfono y de la Energia (vid.* diario «ABC», de Madrid, del día 15 de febrero de 1976). Como nueva iniciativa surgida en defensa de los consumidores hay que dejar constancia de la constitución por el Colegio de Abogados de Madrid de la *Comisión para los Derechos del Consumidor*, presidida por el señor GARCÍA DE PABLOS, y centrada en el estudio de los aspectos relativos a la salud, seguridad, educación, participación y gestión de los consumidores *(vid.* diario «Informaciones», de Madrid, de 26 de febrero de 1976).

Hasta el inicio de las actividades de estas entidades asociativas el consumidor carece de posibilidad de inserción institucional en el proceso de concreción, desarrollo y control de la política de abastecimientos, por carecer de una mínima organización institucional.

Como organizaciones sustitutivas que pudieran dar forma a la representación de los consumidores en la política de abastecimientos anterior a 1960, únicamente es posible considerar las Asociaciones de Vecinos y las Cooperativas de Consumo. No obstante, ambas figuras, con independencia de su potencialidad real tienen reconocida muy escasa beligerancia en la política de abastecimientos. Las Asociaciones de Vecinos, como tuvimos ocasión de apreciar, sólo son consideradas en el artículo 76 del Reglamento de la Ley de Subsistencias, aprobado por Real Decreto de 24 de noviembre de 1916, y en el reducido ámbito del establecimiento de consorcios que tuvieran por fin las adquisiciones y ventas a precios reguladores de las sustancias alimenticias y primeras materias. Los consorcios estaban previstos entre los Ayuntamientos y las Asociaciones de Vecinos y Cooperativas de Consumo. Ni los estudios ni la concreción de estos estudios en consorcios parecen haber tenido especial virtualidad en una legislación, como la de subsistencias, en la que el imperativo de la urgencia hizo de la Administración el protagonista exclusivo de la política de abastecimientos.

La composición de la Junta Central de Subsistencias, concretada en el Real Decreto de 14 de noviembre de 1916, nos da idea de la desarticulación organizativa del consumidor al reconocerse la presencia en la Junta de dos consumidores, pero siendo designados por la Administración.

Las Cooperativas, como figura asociativa contemplada en los estudios que preveía el Real Decreto de 24 de noviembre de 1916, son potenciadas de modo apreciable por el Reglamento de Cooperativas de 11 de noviembre de 1943, cuyo artículo 69 determinaba la representación de las cooperativas en los organismos encargados de velar por el régimen de precios, tasas, distribución y abastecimiento. No obstante, ni a través de las cooperativas, consideradas de modo genérico, ni a través de la más específica figura de las cooperativas de consumo, parece haberse materializado en realidad el deseo del artículo 69 del Reglamento de Cooperativas de 1943.

El control de precios, tasas y sistemas de distribución por organismos administrativos, en el período de la posguerra, y el mantenimiento del control de la política de abastecimientos por el conjunto Presiden-

cia del Gobierno-Comisión Delegada de Asuntos Económicos-Ministerio de Comercio, han neutralizado las posibilidades de proyección de las cooperativas en la política de abastecimientos.

Las Asociaciones de Consumidores y de Amas de Casa y sus respectivas federaciones, según cualificada constatación del procurador señor VILLORIA MARTÍNEZ, como presidente de la Federación de Asociaciones de Consumidores, se encuentran en una problemática situación que excluye el posible protagonismo de estas entidades en la política de abastecimientos. La polarización de los problemas de estas asociaciones en el aspecto financiero, como problema asociativo que el procurador señor VILLORIA denota en el ruego al Gobierno que ha sido objeto de consideración, permite apreciar la ausencia de coherencia interna del presunto movimiento asociativo, que, como tal movimiento, debía poseer, como premisa de funcionamiento, y de independencia en su funcionamiento, el requisito de la autofinanciación. También permite apreciar el ruego que los problemas de las Asociaciones de Amas de Casa y Asociaciones de Consumidores no tienen, como causa determinante a la Administración, sino que su problemática de fondo, en nuestra opinión, se centra en los propios consumidores, apreciación esta última que no exonera a la Administración de conceder adecuada representación a los sectores extraadministrativos y, entre ellos, a los consumidores, técnica de participación que hay que estimar como importante elemento clarificador de la política de abastecimiento o de la política comercial, y como importante elemento que acentúe la virtualidad y eficacia de esta política.

Las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa también están gravadas en su proyección operativa por la intrínseca contradicción que significa el introducir mecanismos plurales en un sistema político que no ha reconocido el pluralismo político social. Este dato no puede pasar inadvertido para apreciar las contradicciones de la Administración, de modo especial en el período 1940-1976, en relación, en concreto, con el movimiento consumidor, ni puede pasar inadvertido para apreciar las contradicciones de las propias asociaciones, con facilidad politizables, desde su inserción en un ámbito económico en el que han confluído notables contradicciones y tensiones en el sistema económico-político, sin olvidar las derivadas de la carencia de instituciones políticas catalizadoras de la crítica social global. No obstante, hay que convenir que, originariamente, no ha derivado tanto de la politización de sus componentes como del dato básico de la interferencia de la

Secretaría General del Movimiento, como institución esencialmente política del sistema, durante el período 1940-1977, en el concreto punto del asociacionismo de los consumidores.

Al constatar la problemática situación del consumidor como categoría social, no podemos eludir el preguntarnos sobre las causas que la han condicionado.

En primer lugar, es preciso considerar que la categoría de consumidor es término que si no ha sido construido, sí ha encontrado el adecuado campo de desarrollo en la incipiente sociedad de consumo, que en la sociedad española cuenta con muy corta proyección en el tiempo y con sectores aún marginados de sus beneficios. No se puede olvidar que hasta el momento en que la liberación económica y el primer Plan de Desarrollo, con el importante complemento de las inversiones extranjeras, de los ingresos por turismo y las remesas proporcionadas por el ahorro de los emigrantes, comenzaron a mostrar sus primeros resultados, la política de abastecimientos era identificable con la política de administrar unos bienes escasos y, con este importante condicionante, el hablar de consumidor no deja de tener unas connotaciones claramente irónicas:

La figura del consumidor es deudora de la política económica de los Planes de Desarrollo, y en estos Planes tienen su origen también las limitaciones que pesan sobre el consumidor como categoría genérica. El consumidor, como el ciudadano, si es posible poder desvincular consumidor y ciudadano, son deudores de la filosofía de los Planes de Desarrollo, y con base en la *filosofía, providencialista y no participativa de los planes*, es posible encontrar las razones justificativas de la ausencia de participación del consumidor en la política comercial, del mismo modo que es posible justificar la ausencia de participación ciudadana en la concreción de la política económica que los Planes de Desarrollo han definido y ejecutado.

Muy significativas son, dentro de esta perspectiva, las posiciones doctrinales mantenidas por los profesores López Rodó y Meilán Gil, como cualificados orientadores de los tres Planes de Desarrollo hasta ahora aprobados (90). La mecánica que parece orientar la prepara-

(90) La filosofía de la elaboración del Plan es fácilmente identificable desde las cualificadas opiniones de los profesores López Rodó y Meilán Gil. El discurso pronunciado por el profesor López Rodó con ocasión de su recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas: *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, E. A. M., 1963, nos ofrece la oportunidad de apreciar su posición sobre la elaboración de los Planes de Desarrollo. Parece partir de la

ción del cuarto Plan, por fortuna paralizado, y la pretendida institucionalización de las comisiones de los Planes con base en los Decretos

---

base de la necesaria incorporación de la Sociedad a las tareas de la Administración. Desarrolla esta idea en su discurso (pp. 114-118):

> «En este sentido es preciso decir que la colaboración de los particulares con la Administración, sin dejar de tener cauces jurídicos, ha de *liberarse de excesivo formalismo*. Por otra parte, es preciso encontrar fórmulas adecuadas para que el *papel del administrado* sea cada vez *más activo y menos ocasional*. Donde residen las más amplias posibilidades es en el campo de los que la doctrina denomina *Administrados cualificados*, y especialmente en aquellos organismos que faciliten o traduzcan el ímpetu o el esfuerzo de la propia sociedad.»

En la nota número 184, p. 114, concreta el contenido de la categoría de los «Administrados cualificados»:

> «Entidades de este tipo en nuestro Derecho, aunque no idénticas entre sí desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, son, por ejemplo, la Organización Sindical, las Comunidades de Regantes, Confederaciones Hidrográficas, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Mutualidades Laborales, Asociaciones y Fundaciones Benéfico-Docentes.»

Es evidente la identificación de criterios del profesor López Rodó con el profesor Jordana de Pozas en su «Ensayo sobre las Entidades Públicas Representativas de Intereses en el Derecho Administrativo Español» *(Homenaje al profesor Jordana*, IEAL, Madrid, 1961, t. I, pp. 7-350). Pero no es menos evidente cierta ambigüedad en las páginas posteriores dedicadas al tema:

> «El Estado es quien debe declarar *(hic et nunc)* qué objetivos son de interés o utilidad pública, haciéndolos fines propios, pero no es él quien debe perseguirlos con exclusividad. Es más eficaz y más justo dejar que la sociedad ayude, y hacer todo lo posible porque esté en condiciones de ayudar...
>
> Si la Administración ha de movilizar al país en la gran empresa del desarrollo económico, es preciso que mantenga un amplio diálogo con los administrados..., aún más, los administrados deben participar en la elaboración de las decisiones; para ello están los sondeos de opinión, las informaciones públicas, las consultas, la presencia de representantes de los usuarios en los órganos rectores de los Servicios Públicos, la incorporación de los particulares a los órganos de estudio y programación... A esta idea responde la creación de las Comisiones del Plan de Desarrollo Económico, de carácter mixto y no meramente burocrático, integrado por altos funcionarios, economistas, empresarios y trabajadores... La Administración cumple así con su noble misión de ser un factor aglutinante, un instrumento de cooperación social.»

La concepción del profesor López Rodó presenta, en nuestra opinión, y junto al deslinde de Estado y Sociedad, no correcto desde la puridad teórica de la Democracia Orgánica, la excesiva fe en sondeos de opinión, informaciones y consultas públicas, y el lapsus de que los Servicios Públicos no se caracterizan por la presencia de representantes de los usuarios en sus órganos rectores. Podemos preguntarnos sobre cuál es la posición de los usuarios ante servicios tan caracterizados como el energético (Combustibles, Gas, Electricidad) o el de las comunicaciones (Ferrocarriles, Teléfonos, Correos, Telégrafos...); la marginación del usuario en la gestión de servicios, y una precaria posición del usuario frente a la gestión del servicio, sería la conclusión.

Pero junto a estas reservas está la fundamental reserva de que el profesor

de 2 de noviembre de 1973 y 28 de febrero de 1974 (91), no ofrece datos que permitan suponer nueva orientación en referencia a los precedentes Planes.

LÓPEZ RODÓ, al aportar cifras sobre la composición de las Comisiones del Plan, sólo considera un dato tan poco cualificado como el que transcribimos:

> «Unas cifras relativas a la composición de las Comisiones del Plan da fe de este esfuerzo de colaboración de los particulares. Dentro de un total de 956 vocales, no pertenecen a la Administración más que 453, es decir, 47 por 100. La proporción es mayor en las Comisiones relativas a sectores en que predomina la iniciativa privada. En nueve de estas Comisiones los particulares son mayoría» (p. 140).

El profesor LÓPEZ RODÓ no precisa la composición del 47 por 100, ni la composición de las mayorías de las nueve Comisiones, ni cuantos economistas, no funcionarios, o empresarios y trabajadores, electos, tienen reconocida la cualidad de miembros de las Comisiones, ni proporciona datos sobre la composición de los representantes sindicales (si son de las secciones económicas o sociales, o si, por el contrario, pertenecen a la línea de mando), ni llega a concretar datos sobre los representantes de las Cámaras, Confederaciones o Mutualidades... La amalgama de nombres, sin filiación, que ofrecen las monografías de los Planes, al transcribir los componentes de las Comisiones, no se adecúa demasiado al texto transcrito del profesor LÓPEZ RODÓ, que, sin duda, ha tenido que adecuarse a la inorganicidad y ausencia de institucionalización del sistema político.

El profesor MEILÁN GIL, en un trabajo más específico sobre el tema: *La organización administrativa de los Planes de Desarrollo*, Escuela de Alcalá, Madrid, 1966, nos permite evidenciar, por su contenido breve y conciso, las ideas matrices de un autor, también cualificado, sobre la filosofía de la elaboración de los Planes.

> «El Plan necesita ser elaborado, aprobado, ejecutado y revisado. La *elaboración* implica un *trabajo técnico*, pero no debe de hacerse de *espaldas a la realidad*. Esta *elaboración* es *deudora* en mayor o menor medida de la información o de la *colaboración* de los distintos *Departamentos ministeriales*. Una vez elaborado el Plan necesita ser aprobado y después ser llevado a la práctica. Por último, es *muy importante vigilar su ejecución, y valorarla*, para corregir defectos, o simplemente para adaptar el Plan a circunstancias nuevas que son así datos nuevos» (p. 15).

En principio, el problema de la elaboración parece reducirse, según el profesor MEILÁN, a un problema técnico, que no debe perder de vista «la realidad», para lo cual parece importante la colaboración de los Departamentos ministeriales. No se introducen más referencias orgánicas, ni más índice valorativo. Se introduce, sin embargo, el importante factor de la valoración de los resultados del Plan, pero sin concretar órganos valoradores.

Cuando pasa a referirse al concreto apartado de la elaboración, afirma:

> «En cuanto a la elaboración del Plan hay que distinguir los aspectos meramente técnicos de los aspectos políticos. Parece que la decisión de una determinada política de desarrollo corresponde al nivel político. También parece claro, por tratarse la planificación de una actividad técnica, que deben los políticos oír el parecer de los técnicos» (p. 16).

No hay referencias a instituciones representativas, ni la genérica consideración del profesor LÓPEZ RODÓ al administrado. La única preocupación parece centrarse en lograr la equidistancia de los técnicos y de los políticos.

> «Resulta obvio que los dos peligros a evitar son los exclusivismos extremos de lo político y de lo técnico. El primero conduce

De modo complementario hay que resaltar el dato de que *el coyunturalismo* define la política económica, condicionando los limitados intentos de racionalización económica que los planes de desarrollo

---

a la demagogia; el segundo, a la irrealidad y hasta a las injusticias» (pp. 20-21).

Cuando se refiere al problema de los «Organos Encargados de la Función Técnica de Planificación», considera que por su carácter técnico excluyen la presencia de representantes, o del genérico «Administrado», y al considerar la «colaboración de los particulares» en el Plan no pasa de considerarla «esencial» (p. 37), y remitirse a BLOCH LAINE y LÓPEZ RODÓ. La referencia a la Economía Concertada de BLOCH LAINE es excesivamente lejana, y la cercana referencia a LÓPEZ RODÓ vimos que no resolvía el problema de la participación ni del «Administrado», ni de los órganos representativos en la elaboración de los Planes de Desarrollo Económico, y, quizá, Sociales, pero desde la sociabilidad de los grupos de intereses afectados por las grandes inversiones económicas de los Planes, que, desde la inorganicidad de Comisiones y Ponencias, fácilmente son identificables con los intereses económicos relevantes de los grupos financieros.

En el momento de valorar las Comisiones del Plan, debemos tener en cuenta el pronunciamiento del profesor S. MARTÍN-RETORTILLO sobre las Comisiones del Plan:

> «Fácil es observar, desde luego, que los esquemas propuestos están muy lejos de lo que puede ser una recta, ordenada y objetiva participación de intereses societarios en la elaboración del Plan. Difícil de conseguir, ciertamente, cuando la ordenación y representación de estos intereses no aparece convenientemente estructurada en su base. Una situación que, por otra parte, es preciso dimensionar, además, en sus justos términos, teniendo en cuenta la muy escasa intensidad que en la experiencia española puede ofrecer después el control de los órganos legislativos sobre la propuesta que en tal sentido le sea sometida a su ulterior aprobación.»
>
> (*Vid.* S. MARTÍN-RETORTILLO: *Parlamento y Gobierno en la planificación democrática*, en el núm. 55 de esta REVISTA, pp. 59-90.)

El profesor S. MARTÍN-RETORTILLO plantea la superación de las estructuras simplemente administrativas en la elaboración del Plan:

> «Reconocer la necesidad de una amplia superación de las estructuras estrictamente administrativas para la elaboración del Plan resulta evidente; no obstante, el problema surge y alcanza su máxima dificultad a la hora de determinar y articular, en concreto, los esquemas sobre los que ha de desarrollarse esta colaboración. Quiero tan sólo apuntar la cuestión, así como el alcance que presenta el orden de aplicaciones que ofrece en el campo de la sociología política o en el de la política administrativa; implicaciones que con mucha frecuencia conducen a un debilitamiento, a un arrumbamiento, incluso, de las estructuras del poder político, al socaire de los grupos de intereses privados que precisamente en esta fase de elaboración del Plan pretenderán jugar sus mejores y más rentables bazas.»
>
> (*Vid.* S. MARTÍN-RETORTILLO: *Op. cit.*, p. 57.)

En sentido coincidente ante la organización administrativa de los Planes, hay que registrar el pronunciamiento de los profesores MARTÍN-MATEO - SOSA WAGNER: *Derecho administrativo económico. El Estado y la Empresa*, Madrid, 1974 («El procedimiento de elaboración del Plan y control de su ejercicio», pp. 67-69). Ambos autores señalan la escasa influencia de las Cortes en la elaboración de los Planes, el escaso relieve de los factores representativos en las Comisiones y la necesidad

han representado. La urgencia, como premisa que condiciona los planteamientos de la política económica, no contribuye a potenciar la participación en la elaboración y gestión de sus decisiones por parte de sectores extraadministrativos y la crisis económica, general o sectorial, condiciona el actuar de la Administración dificultando la participación política parlamentaria y la participación ciudadana en la adopción de medidas de política económica.

---

de una apertura política y una transformación parlamentaria como técnica de control de los Planes.

El peligro de que la organización administrativa y su actuación sean mediatizadas por los más influyentes grupos económico-sociales es evidente. Los Planes de Desarrollo se configuran como hechos que no pueden ser ignorados por los más influyentes intereses económicos, y al estar desarticulada la organización de los intereses económico-sociales los sectores económicos más influyentes tienen la oportunidad de condicionar fácilmente la organización administrativa y la elaboración del Plan. La dinámica parece centrarse en la dinámica Organización administrativa-Grupos de intereses económicos. La carencia de organizaciones de carácter político-social, con planteamientos desvinculados de la directa gestión de intereses económicos, provoca esta situación, sin que la Organización Sindical, muy vinculada a planteamientos estrictamente económicos en el sector empresarial, y muy condicionada política y económicamente en sus planteamientos laborales, contribuya a superar esta relación dual.

Desde estos condicionantes es difícil que la organización administrativa de los Planes haya podido actuar desde planteamientos económico-sociales objetivos.

La objetividad de planteamientos debe considerar la problemática social global, desde una previa y clara delimitación de instituciones económicas, políticas y sociales, que vean reconocida su participación representativa en la elaboración y en el control de los Planes de Desarrollo Económico, y que para ser sociales parecen exigir, conceptualmente, un planteamiento institucional de carácter representativo.

(91) El artículo 5.° del Decreto de 2 de noviembre de 1973, regulador de las Comisiones del Plan, dictado en desarrollo del artículo 10 del Decreto de 28 de junio de 1973, orgánico del Ministerio de Planificación, permite apreciar la predeterminación de las Comisiones del Plan por la Administración. El Gobierno, según el tenor literal del precepto citado, designaba a los dos consejeros nacionales y a los diez procuradores en Cortes que podían integrarse en cada Comisión, y los ministros económicos designaban, directamente, a cinco representantes, reservándose el Ministerio de Planificación la designación de otros diez vocales, e integrándose en las Comisiones representantes de las distintas ponencias designadas conjuntamente por el Ministerio de Planificación y Ministerios interesados.

Junto a los vocales citados designados por el Gobierno o Ministerios se integraban quince representantes designados por la Organización Sindical y dos representantes designados por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

La concepción de las Ponencias en el Decreto de 28 de febrero de 1974, artículo 2.°, delimita los posibles componentes a representantes del Ministerio de Planificación, Ministerios interesados y Organización Sindical. Obsérvese que la representación de intereses extraadministrativos en las Comisiones y Ponencias del Plan estaba reducida a la Organización Sindical que, como punto de referencia, hacía dudosa la adecuada articulación de los intereses económico-sociales. Justifica esta afirmación una razón técnica, eludiendo intencionalmente otros puntos de referencia (la representación se atribuye, de modo genérico, a la Organización Sindical, sin especificar entidades u organismos específicos, lo que ha hecho primara la línea burocrática y de mando sobre la limitada línea representativa).

Las crisis económicas: 1856, 1915, 1974; las situaciones bélicas: 1936-1939, y las consecuencias posbélicas (en el aspecto económico): 1940-1959, así como los mecanismos de reajuste que la inflación requiere en nuestro sistema económico neoliberal, especialmente necesarios a partir de 1967 por medio de los habituales Decretos-ley de coyuntura, ha propiciado una *fuerte tutela de la Administración* sobre todos los sectores económicos (92).

La apreciable mediatización del sector económico por la Administración, requerida por la coyuntura económica, no debe hacer ignorar la actividad administrativa desarrollada por la Administración como tuteladora de los intereses generales. La Administración ha neutralizado inercias sociales y ha impuesto nuevos criterios técnicos que en ocasiones han encontrado apreciable resistencia social. Se puede pensar en la políticas de unificación de pesas y medidas, y se puede ejemplificar con la política de la Administración referida a las reglamentaciones higiénico-sanitarias en materia de alimentación, que encontraron materialización inicial en la Instrucción General de Sanidad, aprobada por Real Decreto de 12 de enero de 1904, y en las Instrucciones técnicas contenidas en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1908, que, de modo paralelo a un conjunto de medidas, orientadas a la represión y castigo de fraudes y falsificaciones, que afectaba a la calidad, peso y volumen de los alimentos, contiene las instrucciones técnicas para la calificación de alimentos, papeles, aparatos, utensi-

(92) *Vid.* Decreto-ley de 3 de octubre de 1966 sobre medidas en orden al gasto público, represión del fraude fiscal, precios, estímulos al ahorro y a la exportación; Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967 sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta; Decreto-ley de 7 de noviembre de 1968 que prorroga hasta 31 de diciembre de 1969 la congelación dispuesta por el Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967; Decreto-ley de 9 de diciembre de 1969 de política de salarios y precios; Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973 de política económica; Decreto-ley de 27 de noviembre de 1974 de medidas coyunturales de política económica; Decreto-ley de 17 de noviembre de 1975 sobre programa especial de financiación de viviendas y otras medidas coyunturales; Real Decreto-ley de 30 de julio de 1976 sobre acciones urgentes en relación con el paro, los precios, el sector agrario y la inversión productiva; Real Decreto-ley de 24 de agosto de 1976 sobre medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior; Real Decreto-ley de 8 de octubre de 1976 de medidas económicas, y Real Decreto-ley de 25 de febrero de 1977 sobre medidas fiscales, financieras y de inversión pública. Con facilidad se observa el incremento de disposiciones en 1976, incremento que, sin duda, nos conecta con los fallidos intentos del Gobierno por controlar una crisis económica inextricablemente mezclada con la problemática derivada de una dificultosa transición política.

El único intento registrable para conferir rango de ley formal a las medidas de política económica, concretado en el proyecto de Ley presentado por el ministro de Hacienda señor VILLAR MIR, publicado en el «BOC» de 5 de marzo de 1976, después de curiosas incidencias, ha sido retirado por el Gobierno en agosto de 1976 («BOC» de 31 de agosto de 1976, núm. 1.526, p. 36952).

lios y vasijas, constituyendo un valioso precedente del actual Código Alimentario, en torno a cuya efectiva aplicación la Administración no ha ofrecido muestras de tanta beligerancia como en precedentes momentos históricos. No obstante, y al margen de apreciaciones sobre la efectividad de las actuaciones administrativas, sí es preciso reconocer que la complejidad técnica de muchas medidas, considérese la Red Frigorífica Nacional, la articulación de mercados o las disposiciones que requiere para su aplicación el Código Alimentario..., superan, en muchos casos, el horizonte mental del consumidor o ciudadano medio. Desde este punto de vista, estimamos que no es excesivo afirmar que la Administración presenta, en referencia al consumidor, algunas líneas de actuación que, sin consenso ni participación (93) de los consumidores, han beneficiado a los consumidores, beneficio, sin duda, parcial y sobre el que inciden notables contradicciones que remiten a motivaciones de carácter social y político (94).

---

(93) En algunos momentos quizá sea posible hablar de ignorancia de los consumidores por parte de la Administración. Desde este punto de vista es muy significativo el ruego al Gobierno del procurador señor VILLORIA MARTÍNEZ, publicado en el «BOC» de 27 de junio de 1975, en el que lamenta la ausencia de una política clara de la Administración en relación con el movimiento consumidor, movimiento que el procurador identifica, con cierto exclusivismo, con las asociaciones de amas de casa y asociaciones de consumidores.

(94) En este sentido es curiosa y significativa la lectura de una noticia de la agencia «Pyresa», fechada en Madrid el 23 de diciembre de 1975, en la que se recogen ciertos rumores sobre la reducción de la plantilla de inspectores de mercados contratados. La medida es justamente criticada por la agencia, que considera insuficiente la actual plantilla (alrededor de setecientos para todo el territorio nacional). La reducción parece ser consecuencia de la política de reducción de gasto público. La misma agencia recoge la contraposición de la medida en relación con las conclusiones de la Asamblea de Amas de Casa celebrada en Madrid en 1975, en la que, como conclusión, se pidió el incremento de la actual plantilla en, al menos, el doble de sus componentes.

En la petición de ampliación de plantilla estaba subyacente, según la misma agencia, la idea de que «... la Administración no debe apoyarse en las denuncias del consumidor o usuario para que los servicios de inspección de disciplina de mercado actúen sobre las directrices que les sean señaladas, sino que la lucha contra el abuso y los fraudes deben partir de la propia Administración».

Las contradicciones en que en ocasiones incurre la Administración rozan, en algunos casos, elementales leyes económicas. Es manifiesta esta contradicción en el caso de la reducción de los precios máximos provinciales del pan en un mínimo del 15 por 100 a partir del 1 de junio de 1976, y como intento de neutralizar el discutido incremento que le precedió, en las poblaciones menores de 20.000 habitantes, negando, como ha subrayado un editorial del diario «El País» del día 4 de junio de 1976, el principio económico básico de las economías de producción en gran escala. Como afirmaba el editorial citado, la medida «puede pasar a los libros de texto como expresión de una política sectorial que ha logrado algo ciertamente difícil: Hacer más caro un producto allí donde se produce y consume en mayor volumen, es decir, en las grandes ciudades».

Los factores políticos y la peculiar configuración del sistema político español no pueden pasar desapercibidos como fuente de contradictorias posiciones admi-

No obstante, y a pesar de las contradicciones y situaciones conflictivas que afectan al consumidor-ciudadano, nos permitimos incidir sobre el aspecto relativo a los beneficios que han afectado favorablemente al consumidor sin que el consumidor lo haya pedido. Esta perspectiva nos lleva a plantearnos algunas interrogantes sobre la presencia, participación y beligerancia del consumidor, o ciudadano, en la política de abastecimientos o en la política comercial, como categorías que en la sociedad de consumo se adecuan mejor al heterogéneo conjunto de bienes a disposición del consumidor.

¿Se puede pedir beligerancia permanente al consumidor en relación con el conjunto de problemas implicados en el sector comercial?

¿No habrá que pedir a las organizaciones empresariales y económicas, públicas y privadas, implicadas en el sector comercial, y, en general, en el sector productivo, una normalización de productos, bienes y actitudes, que eviten distonías en el mercado y en el consumidor? (95).

---

nistrativas. Es suficiente pensar en las automáticas disoluciones de Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa, y especialmente Asociaciones de Vecinos, cuando estas entidades asociativas superan el normal estadio de inactividad o de anecdótica actividad, para mostrar algún nivel de beligerancia. El planteamiento de problemas ciudadanos ha servido de base suficiente para acusar a las Asociaciones de distorsión de sus fines sociales y proceder a su disolución. El sistema político-administrativo ha carecido de capacidad para asimilar, sin conflicto, la crítica ciudadana. En directa relación con la problemática que incide sobre las Asociaciones de Vecinos tiene interés la lectura del ruego al Gobierno encabezado por el procurador señor CERCÓS PÉREZ, en el que se constatan las dificultades administrativas sufridas por las Asociacionnes de Vecinos constituidas y las dificultades creadas por la Administración para la legalización de nuevas Asociaciones en contra de la legislación vigente (*vid.* «BOC» de 23 de febrero de 1976, número 1.485). El ruego no ha sido objeto de contestación por el Gobierno en el momento de finalizar este trabajo (abril 1977).

Finalmente, y como muestra lamentable de flagrantes contradicciones de portavoces cualificados de la Administración sobre problemas muy específicos, podemos citar las contradictorias declaraciones sobre el tema de las subvenciones a las Asociaciones de Consumidores registradas en la prensa diaria. El diario «Informaciones» de Madrid, de 21 de enero de 1976, publicó una noticia sobre el tema, con base en declaraciones del director general de Consumidores, según la cual «en el futuro las Asociaciones de Consumidores tendrán que autofinanciarse» al no figurar en los Presupuestos Generales del Estado asignación específica para estas entidades. El diario «Ya», con fecha 12 de abril de 1976, en declaraciones de la misma Dirección General, explicitaba la «promesa del Ministerio de Comercio de subvencionar a las Asociaciones de Consumidores debidamente». Es admisible el coyunturalismo en la política, pero parece excesivo cambios tan notables de criterio.

(95) Como pequeña muestra de una mentalidad empresarial más favorable a la problemática del consumidor, es posible referir la constitución en Madrid de la Asociación de Aplicadores de la Electricidad (ADAE), y la edición por esta entidad de la *Guía Eléctrica de Madrid*. La *Guía* publica la relación de instaladores electricistas, incluido el número de registro de la Delegación de Industria, cualificando la correspondiente capacidad técnica. Al mismo tiempo divulga las

¿No será el poder público, con los medios que le brindan sus medios organizativos, estructurados en función y al servicio del público interés, la instancia más adecuada para controlar una organización tan compleja como las actuales organizaciones productivas y comerciales?

No se puede ignorar que el ciudadano no puede controlar, por sí y a nivel individual, cada una de las actividades, públicas o privadas, que le puedan afectar. Limitaciones profesionales, técnicas, familiares... impiden el control de actividades públicas o privadas, con frecuencia, complejas y dificultosas en la comprensión, y cuantitativamente inasimilables a nivel individual e incluso a nivel de entidades asociativas.

El ciudadano, y de modo particularizado el consumidor, debe estar facultado con instrumentos jurídicos precisos para reaccionar contra los aspectos patológicos que le puedan afectar, pero no puede pedirse al ciudadano medio que participe y controle el proceso político y administrativo en la esfera local, central e institucional, y, que, como trabajador, participe y controle el proceso productivo (nivel profesional y sindical), y que, como usuario, participe en la organización, gestión y control de los servicios públicos, y, finalmente, que como consumidor, participe y controle los mecanismos que predeterminan el consumo.

La creciente complejidad de los mecanismos sociales, políticos y económicos, en la medida en que estos aspectos sean deslindables, hacen difícil la participación, no sólo global, sino parcial, del ciudadano medio, y este tipo de ciudadano, identificable con el porcentaje más elevado de los componentes de cualquier comunidad político-social sólo cuenta, para la consecución de niveles vitales más satisfactorios, con la posible actividad administrativa, no exenta, como ya hemos señalado, de contradicciones, especialmente en un esquema político-administrativo tan peculiar como el español en el período 1940-1976. Confiemos en que la incipiente y esperanzadora articulación de un esquema político pluralista y representativo permita eliminar los factores que condicionan negativamente el actuar administrativo, que ha contado, como grave obstáculo, con la ausencia de articulación de la opinión ciudadana en la concreción de las líneas de actuación política y

---

normas de garantía en las instalaciones eléctricas. La Asociación pretende centralizar, sin eludir otras vías, las posibles reclamaciones en materia de instalaciones, estableciendo el certificado de instalación eléctrica (*vid.*, sobre el tema, diario «Informaciones» de Madrid, de 11 de marzo de 1976).

administrativa y en la delimitación de las correspondientes responsabilidades. Con ello no excluimos la posible operatividad de figuras asociativas ciudadanas, en su faceta de ciudadanos-consumidores o bajo cualquier otro morfismo; no obstante, estimamos, que un esquema político, coherente con elementales principios democráticos, relevaría a los ciudadanos de tener que extrovertirse en cada una de las posibles facetas que la vida presenta, residenciando en los órganos políticos, administrativos y jurisdiccionales la concreción de líneas directrices, la actualización de las directrices y la posible delimitación de responsabilidades.