

CAPITULO IV.

De las subsistencias públicas.

- | | |
|--|---|
| 575.—Subsistencias. | 583.—Prohibición de exportar. |
| 576.—Policía de abastos. | 584.—Permiso de importar. |
| 577.—Medios de proporcionar subsistencias. | 585.—Acopios. |
| 578.—Sistema de estimular el interés privado. | 586.—Origen de los Pósitos. |
| 579.—Disminución ó supresión de los derechos de consumo. | 587.—Su decadencia. |
| 580.—Prima á los especuladores. | 588.—Su administracion. |
| 581.—Sistema de intervencion directa del Gobierno. | 589.—Puntos que comprende. |
| 582.—Trabajo á las clases menesterosas. | 590.—Existencias. |
| | 591.—Socorros. |
| | 592.—Reíntegro. |
| | 593.—Contabilidad. |
| | 594.—Medios extraordinarios de abastecer á los pueblos. |

575.—No son los particulares quienes deben vivir á cuenta del estado, sino el estado quien debe subsistir á expensas de los particulares, porque no hay otra fortuna pública que la suma ó agregado de las fortunas privadas, ni otro fondo de consumos que la riqueza individual. Mas al hablar de esta materia, establecemos una gran diferencia entre el estado normal de las naciones y un momento de crisis pasajera: entre la actividad del trabajo libre y los esfuerzos del Gobierno por colmar el vacío accidental de los mantenimientos; y en suma, no entendemos lo mismo por *abundancia* que por *subsistencias*.

Por subsistencias significamos aquí lo estrictamente necesario para alimentar á un pueblo ó nacion en una época dada, y no queremos decir la copia y seguridad de las subsistencias mismas, pues eso ya sería abundancia. Subsistencias son los antiguos *abastos*, y su policía las reglas que la administracion dicta encaminadas á evitar la escasez y la carestía momentánea de los objetos de uso mas frecuente en la vida. No se trata de aquella accion indirecta que el Gobierno ejerce para promover la constante abundancia, removiendo los obstáculos que paralizan el desarrollo del interés individual y protegiendo y excitando la libertad de industria y de comercio; sino de otra intervencion directa que la sociedad reclama en épocas azaro-

sas, cuando la aquejan ó se temen los males de una crisis económica ó el azote de las calamidades públicas.

El *hambre* es un mal gravísimo de suyo, que á semejanza de la *peste*, crece en la imaginacion de los pueblos, añadiendo á sus verdaderos rigores, peligros imposibles que atormentan el ánimo de grandes y pequeños, sin que la razon nos calme, ni la prudencia nos modere.

576.—En otro tiempo la policía de los abastos era de alta importancia, la legislacion minuciosa y el primer deber de los magistrados procurar no faltase la provision de los artículos que todo pueblo necesita para su diario sustento. Fiábase muy poco del interés individual, y así la administracion vejaba y oprimia interviniendo á cada paso, ya con prohibiciones y permisos, ya con tasas y posturas. Hoy la administracion abandona el campo al interés particular, y los pueblos se hallan mejor servidos; pero sin embargo, ocurren acaso tales circunstancias que reclaman la accion extraordinaria del Gobierno ó su influjo mas ó menos inmediato y decisivo en punto á subsistencias.

677.—Dos sistemas puede emplear la administracion para velar sobre la provision de los pueblos dentro de los límites de la policía de subsistencias: primero excitar aun mas el interés privado, levantando las trabas que la legislacion económica ó fiscal pusiere todavía á la libre circulacion de los artículos de primera necesidad: y segundo suplir momentáneamente con su poder la flojedad ó la inercia de los esfuerzos individuales, mientras no desaparezcan las causas accidentales de la perturbacion de los mercados, y la actividad libre no recobre su curso sosegado y tranquilo.

Mas medios hay todavía de mitigar los rigores de la escasez y de la carestía de las subsistencias; pero tienen ya otro sello y otro carácter: son socorros públicos y actos de beneficencia en favor de algunos individuos ó clases, y que importa no confundir con las reglas de policía encaminadas á procurar la provision general de alimentos.

578.—Para avivar el estímulo de las ganancias y descargar el Gobierno su tarea en el celo inquieto del interés individual, conviene recurrir á alguna de estas providencias.

579 — I. Abajar ó suprimir enteramente los derechos de introduccion ó de consumo impuestos á los artículos de primera necesidad.—Si son protectores ¿qué protección por verdadera y eficaz que fuere, debe mostrarse inflexible para con los padecimientos y angustias de un pueblo escaso de subsistencias? Si equivalen á contribuciones ¿hay por ventura gravámen mas injusto é irritante que el que pesa sobre las clases menesterosas, y crece en proporcion que la miseria pública vá en aumento?

Quando el mal consistiere en la carestía, promuévase la bataratura; si radica en la escasez, foméntese la abundancia, y para esto redúzcanse los gastos de produccion y otórguese una latitud indefinida al comercio. En desapareciendo la crisis puede la administracion, si lo considera necesario ó conveniente, coartar esta libertad mercantil tan absoluta y encerrarle dentro de sus límites antiguos; pero mientras la cuestion *propter vitam* aparezca en pié, no hay motivo bastante poderoso para no suspender ó relajar la legislacion económica ó fiscal establecida.

Esta doctrina fué aplicada en una disposicion reciente, en la cual el Gobierno ha declarado exentos de todo derecho real, provincial ó municipal, y de todo arbitrio ó impuesto de cualquiera clase ó denominacion, los granos y semillas alimenticias (1), á fin de evitar la carestía de subsistencias que por entonces empezaba á notarse; y en otra posterior que manda vuelvan á exigirse en todo el reino los derechos reales y demás impuestos y arbitrios que gravitan sobre dichos artículos (2), en atencion á haber desaparecido las causas de aquellas providencias judiciales.

(1) Real órden de 14 de marzo de 1847.

(2) Real órden de 23 de julio de 1847.

Por la misma razon ha sólido el Gobierno declarar exentos del pago de derechos de portazgos, pontazgos y bareajes el transporte de granos para el consumo interior, y de los de tonelada, carga y descarga, faros y cualesquiera otros generales, provinciales ó municipales en favor de los buques que importasen trigo, harinas, cebada y maiz del extranjero (1).

580.— II. Ofrecer una prima á los especuladores.— Estas recompensas ó gratificaciones pueden servir á veces para atraer las subsistencias á un punto dado, aumentando el incentivo de las ganancias. Son medios artificiales de procurar el abastecimiento de un pueblo ó nacion, de utilidad relativa y de transitoria aplicacion; pero jamás deben erigirse en sistema, porque son muy costosos, están sujetos á fraude, empuñan á los capitales y al trabajo en una senda peligrosa separándolos de su direccion natural, y porque por sí solos son ineficaces ó insuficientes. No recordamos ninguna disposicion administrativa de este género, aunque sí fué indicada por el Gobierno á los gobernadores de provincia como remedio de la carestía en la época á que se refieren las órdenes anteriores (2).

581.— Cuando el Gobierno se propone influir de una manera mas directa en el abastecimiento de los pueblos, puede ejercer este influjo de los modos siguientes:

582.— I. Facilitando trabajo á las clases menesterosas.— Este no es seguramente un medio de aumentar en el instante las subsistencias, aunque sí de facilitar su adquisicion al gran número de personas que viven de su jornal. Donde hay empleo útil para los brazos, hay tambien dinero, y donde la moneda circulante abunda, no escasean los artículos de primera necesidad, porque el comercio libre los lleva hácia donde mas compradores se presentan y mejor se pagan.

Quando la ocupacion es productiva, como lo son todas las

(1) Real decreto de 17 de enero de 1854 y real órden de 1.º de abril del mismo año y real decreto de 20 de agosto de 1856.

(2) Real órden de 1.º de mayo de 1847.

obras públicas, entonces hace el Gobierno un doble beneficio por las mejoras materiales que proporciona á los pueblos y por la solicitud paternal con que mira á la clase obrera.

Algunas veces es también una necesidad política ofrecer trabajos útiles y productivos á los brazos involuntariamente ociosos, y así lo ha comprendido el Gobierno en varias ocasiones (1).

583.— II. Prohibir la exportación de los artículos de primera necesidad.— Si la prohibición es rigurosa, su efecto será estancar las subsistencias en los mercados nacionales y detener el alza de sus precios. Esta providencia no debe dictarse sino bajo las condiciones siguientes:

i. Que la escasez sea verdadera y no imaginaria, lo cual no siempre es fácil distinguir, porque el terror pánico del hambre en todos tiempos ha herido vivamente la imaginación de los pueblos; y por eso mismo, antes de cerrar las puertas á los artículos de primera necesidad, conviene reunir datos y noticias acerca de sus existencias en toda la nación, de las cantidades que se extraen y del estado general de los pueblos vecinos en punto á mantenimientos (2).

ii. Que la escasez sea general ó casi general en los mercados extranjeros más inmediatos, y el desnivel de los precios interiores y exteriores tanto, que deba abrigarse el prudente recelo de que el movimiento espontáneo del comercio precipitará la exportación, disminuirá las reservas hasta el punto de no bastar las existencias ciertas ó probables para el propio consumo.

iii. Que no existan causas artificiales de escasez ó carestía, como trabas al comercio, dificultad de transportes, impuestos onerosos, reprobados monopolios y otras semejantes.

iv. Que el Gobierno haya tentado antes otros medios más suaves de abastecer á los pueblos, considerando que la pro-

(1) Reales órdenes de 9 de junio de 1847, 12 de abril de 1848 y otras.

(2) Real orden circular de 11 de febrero de 1847.

hibición de exportar es un recurso extremo y un remedio peligroso, pues si bien empleado aliviará el dolor de la escasez y de la carestía de las subsistencias, aplicado sin discreción agravará el mal, porque impidiendo la salida de los productos existentes, pudiera llegarse hasta secar la fuente misma de la producción.

« Antes de dictar tan extremadas resoluciones (dice el Gobierno), el jefe de una provincia encargado de la policía de las subsistencias, debe adoptar en caso de penuria otras medidas que, sin estar fundadas en prohibiciones y restricciones que aniquilan el comercio, socorran la necesidad local y transitoria producida por la carestía de granos; ya ilustrando á sus administrados sobre la necesidad de comprar más caro el pan en los años de escasez, so pena de aumentar y hacer mayores y permanentes las escaseces y miserias para lo futuro, si por abaratarlo se dictan providencias que agoten las fuentes productivas, entre las cuales es una de las principales el tráfico interior; ya procurando trabajo á las clases menesterosas; ya promoviendo obras públicas; ya excitando el celo de los pudientes por medio de suscripciones hácia el socorro de sus convecinos; ya vigilando los mercados para evitar el monopolio que tenga por mira hacer subir el precio de los objetos de primera necesidad; ya destruyendo toda gabela ó imposición que los encarezca; ya presentando en el mercado trigos procedentes de los Pósitos á más bajo precio que el ordinario para establecer una saludable concurrencia; ya destinando cantidades en metálico para que los panaderos puedan ejercer su industria á más bajo precio (1). » Tal es nuestra jurisprudencia administrativa en este punto.

v. Y por último, que disipados los temores de escasez y carestía, vuelva el tráfico de las subsistencias á su estado normal, y se restituya á la agricultura y al comercio toda la libertad de acción que de justicia se les debe y de la cual,

(1) Real orden circular de 1.º de mayo de 1847.

solo en circunstancias extraordinarias pueden ser privados (1).

584.— III. Permitir la importacion de los objetos de general consumo, si estuviere ordinariamente prohibida. — Solo el comercio exterior puede llenar los huecos de la produccion interior. Estos permisos suelen ser temporales y los otorga la administracion, ora por un plazo cierto, ora durante un término indefinido, porque siendo la relajacion de las leyes económicas establecidas, tanto debe durar la suspension, cuanto las circunstancias que la motivan.

Tambien hizo el Gobierno uso de esta facultad en varias épocas de penuria; pero fué solamente una medida de parcial aplicacion á las provincias donde mas amenazaban la escasez ó la carestia de las subsistencias (2), y un régimen verdaderamente transitorio y excepcional (3).

585.— IV. Formar acopios de artículos de primera necesidad por cuenta de la administracion. — Este sistema es antiguo en España en donde conocemos los establecimientos destinados á dicho servicio público con el nombre de Pósitos. Verdad que el objeto de los Pósitos no es solamente remediar la falta de subsistencias, pues además prestan grano á los labradores para la siembra; pero nosotros hablaremos aquí de ellos, porque no tanto es una institucion semejante á un banco agrícola, cuanto un simple repuesto ó fondo de reserva consistente en especies alimenticias, el cual se forma en épocas de abundancia y baratura para combatir las eventuales escaseces y carestias. Tampoco deben ser considerados como remedios accidentales ó medidas de circunstancias, sino como instituciones permanentes hijas de un sentimiento de prevision.

(1) Real orden de 23 de julio de 1847.

(2) Decretos de las Cortes de Cádiz de 22 de marzo, 19 de octubre y 16 de diciembre de 1811, real orden de 3 de mayo de 1847, real decreto de 11 de julio de 1856, real orden de 22 de julio del mismo año y reales órdenes de 26 de enero y 18 de febrero de 1857, y real decreto de 19 de mayo del mismo año.

(3) Real orden de 23 de julio de 1847.

586.— Es incierto el origen de los Pósitos, aunque bien puede asegurarse que su antigüedad data desde mediados del siglo XVI, pues Boabdilla escribiendo en 1594, dijo que se usaban en estos reinos de pocos años antes (1). Debieron su principio á convenios entre los vecinos de los pueblos los mas, y algunos á fundaciones piadosas, por ejemplo, los de Alcalá y Torrelaguna que creó á sus expensas el cardenal Jimenez de Cisneros. La primera ley que á ellos se refiere y en la cual se ordena lo conveniente en punto á su arreglo y direccion, es del año 1584. En 1792 habia en España 5249 Pósitos reales, y además 2855 particulares y pios, en todo 8082, cuyas existencias en granos y dinero ascendia á un total de 450.000.000 reales. La necesidad de combatir la penuria que antes experimentaban los pueblos con frecuencia, ya porque las cosechas de nuestro suelo no alcanzasen para el consumo interior, ya porque la indiscreta policia de los abastos públicos, en vez de procurar la abundancia, atrajesen la escasez, sugirió este buen pensamiento que fué generalmente imitado en todo el reino. Siguese de aquí, que conforme la agricultura fuere prosperando, y á medida que las verdades económicas vayan ejerciendo mas poderoso influjo en la administracion, la utilidad de los Pósitos, como graneros públicos ó reservas de provisiones, irá en progresiva decadencia, y al fin acabarán por perder enteramente este carácter, y se hará cada vez mas urgente reorganizarlos ó sustituirlos con unos verdaderos bancos agrícolas, segun ya se ha intentado, aunque en vano hasta ahora.

587.— A fines del siglo pasado y entrado ya el presente, no bastando el producto de las rentas para cubrir las cargas ordinarias y extraordinarias del erario, aceptó el Gobierno las ofertas que varias justicias y juntas de Pósitos le hicieron de sus fondos, y mandó exigir el veinte por ciento en granos y dinero (2); y poco despues se les exigió la tercera parte aunque

(1) *Politica de corregidores* por el licenciado D. Luis Castillo de Bobadilla, lib. 3, cap. 3, núm. 27.

(2) Real decreto de 17 de marzo de 1799.

en calidad de préstamo, para atender á las provisiones del ejército y armada (1).

Con estas exacciones ruinosas y con los abusos que en la administracion de los Pósitos se introdujeron á la sombra de las guerras civiles y extranjeras que se han sucedido, llegaron aquellos montes de socorro á su mayor grado de postracion y abatimiento.

588.—El gobierno de los Pósitos estuvo al principio al cuidado de juntas especiales nombradas por los interesados mismos ó por los Ayuntamientos; pero reconociendo la administracion la necesidad de ejercer su derecho de suprema inspeccion y vigilancia, encargó al Consejo de Castilla la direccion superior de este ramo en 1608. Una corporacion tan numerosa y revestida con tan latas facultades, era muy poco á propósito para administrar: la experiencia acreditó su descuido ó su incapacidad, y pasaron dichos establecimientos al ministerio de Gracia y Justicia en 1751. Una contaduria especial entendia en todo lo gubernativo, y una subdelegacion conoia de lo judicial que en los pueblos estaba encomendado á los corregidores ó alcaldes mayores (2).

Volvieron los Pósitos al Consejo de Castilla en 1792, quien formó un nuevo reglamento para evitar los abusos y fraudes en el manejo de los caudales y frutos; y estaba la administracion inmediata á cargo de los corregidores y justicias de cada pueblo, como subdelegados del Consejo. Las Córtes de Cádiz confiaron su administracion á las autoridades provinciales: en 1814 tornaron á su antiguo estado: en 1818 fué restablecida la superintendencia general de Pósitos agregada al ministerio de Gracia y Justicia, volviendo en 1820 al régimen administrativo de 1812; reapareció la autoridad del superintendente en 1824, y en 1854 se agregó definitivamente el ramo

(1) Real decreto de 8 de marzo de 1801.

(2) Real decreto de 16 de marzo de 1751 y real cédula de 13 de mayo de 1792.

de Pósitos al nuevo ministerio del Fomento; y hoy subsiste en el de la Gobernacion (1).

Esto en cuanto á la administracion superior: la inmediata corresponde á la autoridad local, si los Pósitos son reales, porque segun la ley, pertenece á los Ayuntamientos acordar sobre la reparticion de los granos de Pósitos, y la administracion y fomento de dichos establecimientos (2).

Los alcaldes ejercen una accion directa y tienen una inmediata intervencion en la administracion de los Pósitos:

- i. Como ejecutores de todos los acuerdos y deliberaciones de los Ayuntamientos.
- ii. Como encargados de dirigir todos los establecimientos municipales sostenidos con los fondos del comun.
- iii. Como encargados tambien de velar sobre el buen desempeño de los administradores y empleados en la recaudacion ó intervencion de los fondos comunes.

Por manera que en los Ayuntamientos reside la potestad reglamentaria en materia de Pósitos, y á los alcaldes competen las atribuciones activas.

Los gobernadores de provincia participan tambien con el carácter de autoridades superiores del gobierno de los Pósitos, por cuanto entra en el número de sus facultades vigilar é inspeccionar todos los ramos de la administracion comprendidos en el territorio de su mando y los establecimientos que de ellos dependen (3); pero es de advertir que deben oír previamente á las Juntas provinciales de Agricultura, pues son su consejo obligado en esta materia (4).

Si los Pósitos fueren pios ó de fundacion particular, administran sus legítimos patronos, limitándose la intervencion del

(1) Reales decretos de 7 de agosto y 20 de mayo de 1814, 20 de mayo de 1818 y 7 de noviembre de 1820; decreto de la Regencia de 1.º de octubre de 1823 y reales decretos de 31 de mayo y 14 de julio de 1824 y 11 de enero de 1834.

(2) Ley de 8 de enero de 1845, art. 80, §. 5.

(3) Ley de 2 de abril de 1845, art. 4, §. 7.

(4) Real decreto de 7 de abril de 1848, art. 10, §. 1.

Gobierno á ejercer un simple derecho de protectorado ó tutela, encaminado á que la voluntad del fundador sea cumplida, pues tal es la jurisprudencia comun á todas las fundaciones ó establecimientos que, si bien son de origen privado, satisfacen intereses colectivos.

Eran jueces de Pósitos los alcaldes mayores y ordinarios nombrados por el Rey, tanto en los pueblos de realengo como en los de señorío; pero hoy todos los negocios contenciosos del ramo de Pósitos están sujetos á la jurisdiccion ordinaria (1).

589.—En la administracion de los Pósitos deben considerarse cuatro puntos principales, á saber: 1.º la custodia de los granos y caudales; 2.º el método de distribuir los socorros; 3.º el reintegro de los anticipos, y 4.º la contabilidad.

590.— I. De las existencias en metálico ó especies pertenecientes á los Pósitos, así como de todo cuanto se recaude, debe hacerse cargo un depositario nombrado por el Ayuntamiento. Unas y otras deben estar cerradas en paraje seguro y bajo tres llaves distintas que tienen el alcalde, el regidor individuo de la junta y el mismo depositario. Hay dos libros de asiento para la entrada y salida de caudales, y otros dos para llevar la cuenta y razon de los granos: estos últimos se depositan en otra arca de tres llaves que habrá en el granero con tal destino. Los libros deben formarse con papel del sello cuarto, excepto la primera y última hoja que serán del primero. No se permite extraer cantidad alguna, ni en dinero, ni en especies, que no fuere intervenida por todas estas tres personas ó por otras de su confianza que lo hagan á cuenta y riesgo de los principales responsables. Tampoco es lícito invertir los caudales ni los granos en otros fines que los de su instituto y destino, bajo la responsabilidad de los que acordaren y ejecutaren lo contrario, y de ser castigados con la pena correspondiente á su malicia (2).

591.— II. El repartimiento de los granos pertenecientes á

(1) Orden del Consejo de 1.º de junio 1843.

(2) Ley 4, tít. xx, lib. vii, Nov. Recop.

los Pósitos tiene dos objetos: suministrar á los labradores pobres las semillas de la próxima cosecha y procurarles subsistencias durante los meses mayores (1).

En el primer caso, cuando llega la época de la sementera, el alcalde, á nombre del Ayuntamiento, llama por edictos á todos los jornaleros y labradores pobres para que le dirijan sus solicitudes, expresando las tierras que labran, el grano que poseen, las faltas que notan y todas cuantas circunstancias fueren conducentes á ilustrarle acerca de sus necesidades. La corporacion municipal debe acordar en vista de los memoriales y con presencia de informes, la manera de verificar el repartimiento.

Si hubiere agravios, tiene el vecino que se considera perjudicado facultad para reclamar ante la misma corporacion, de cuya resolucion definitiva puede todavía elevar queja á la Diputacion provincial (2); atribucion que no creemos derogada por la ley orgánica de estos cuerpos, sino por el contrario confirmada en la cláusula que les otorga el derecho de deliberar en todos los asuntos acerca de los cuales las leyes les conceden ó concedieren dicha facultad (3). En este primer repartimiento no deben los Ayuntamientos expender arriba de la tercera parte de los granos existentes en el Pósito; pero sí podrán, como árbitros y jueces exclusivos, disponer nuevos repartos si la necesidad así lo reclama.

En el segundo caso, cuando el objeto es facilitar subsistencias á los menesterosos, hácese la distribucion segun el mismo método que en el anterior. Si hubiere grano sobrante del primer repartimiento, puede el Pósito reducirlo á pan por su cuenta, ó dárselo fiado á los panaderos que lo soliciten y mas ofrezcan, con tal que el plazo para pagarlo no exceda de ocho dias. Si no hubiese necesidades públicas, aunque si se experimen-

(1) Abril, mayo, junio y julio.

(2) Ley de 3 de febrero de 1823, art. 92.

(3) Ley de 8 de enero, art. 56, §. 7.