

18 de octubre de 1954.

GRUPO NACIONAL DE ALMACENISTAS DE CARBON

- Sobre si los comerciantes detallistas pueden adquirir al carbón mineral directamente de las minas.
- La función económica del comercio.
- El comercio como organización interpuesta entre el productor y el consumidor.
- La especialización se impone al comercio.
- Aparición del almacenista; más próximo al productor.
- El minorista como factor que se acerca al consumidor.
- Distinción sustancial entre el intermediario y el comerciante.
- Mayoristas almacenistas en la legislación reguladora del comercio carbonífero.
- Libertad del comercio de ciertos tipos de carbón.
- Conveniencia de armonizar el intervencionismo y la libertad absoluta en el comercio.
- La Organización Sindical.
- Conveniencia de que permanezca el estado actual del comercio de carbones.
- Necesidad de que el almacenista disponga de medios de transporte propios.
- Ni libertad extrema, ni intervencionismo rígido, ni monopolios.

DICTAMEN

EMITIDO A INSTANCIA DEL GRUPO NACIONAL DE ALMACENISTAS DE CARBON MINERAL, SOBRE LA PROCEDENCIA DE QUE LOS COMERCIANTES DETALLISTAS ADQUIERAN EL CARBON MINERAL DIRECTAMENTE DE LAS MINAS

HECHOS

El comercio de carbones se viene desarrollando desde antiguo, entre productor y consumidor, a través de almacenistas y detallistas sucesivamente. En la actualidad, estos comerciantes sostienen que ellos pueden adquirir el carbón al productor, considerando que están autorizados por cuanto disponen las normas fiscales que son de aplicación en base del epígrafe de la contribución que pagan.

SE CONSULTA

I. - Apoyándose en cuanto dispone el artículo 25 del Reglamento para la imposición, administración y cobranza de la Contribución Industrial, ¿puede el detallista adquirir el carbón directamente al productor?

II. - Cabe sostener que, dado el estado actual de la producción carbonífera y cauces dentro de los que se desenvuelve, resulta necesario, o tan sólo conveniente, que se autorice, si no están ya, a los detallistas para que puedan concurrir con los almacenistas en el lugar de producción.

DICTAMEN

1.º *EL COMERCIO ES PIEZA FUNDAMENTAL DE LA ECONOMIA*

Resulta preciso, o al menos de gran interés, iniciar este trabajo exponiendo toda una gama de ideas en orden a precisar la función económica que es inherente al comercio. Es fundamental que queden fijados los principios que nos han de servir de premisas. Y es prudente justificar la razón de ser del comerciante y anular los efectos lamentables que vienen produciendo en la actualidad la confusión creada con la equiparación conceptual que habitualmente rige respecto a los términos «comerciante» e «intermediario», estimando que tras de ellos se encierran ideas idénticas, o al menos análogas.

Conforme la producción de todo orden de bienes fue incrementándose y fue apareciendo, además de la especialización de los géneros de la localización geográfica de los centros productores, se elevaron los riesgos que siempre entrañaba la colocación de los bienes ante los propios consumidores. En épocas anteriores lo producido era estrictamente aquello que en calidad y cantidad demandaba el censo de población que se abastecía del núcleo local productor. Después, como decimos, se elevaron los índices productivos y se llegó a la especialización. Así fueron naciendo, junto a los riesgos que la producción de suyo entraña, aquellos otros que tienen su motivación en el transporte desde los lugares de origen a los de consumo y en la segura venta de todos los bienes producidos.

Es entonces cuando nace el comercio, como organización interpuesta en el productor y en el consumidor, y con la finalidad fundamental de aproximar a éste la obra de aquél. El nuevo elemento económico vino a exonerar de riesgos a la producción, adquiriéndole sus bienes, transportándolos por su cuenta y riesgo hasta los lugares donde se han de consumir y sufriendo a sus expensas las consecuencias posiblemente lamentables de la no colocación de aquéllos en su totalidad.

Según queda expuesto, surgió primero la necesidad y, seguidamente, de manera espontánea, fue organizándose el dispositivo que había de satisfacerla y que, en general, ha cumplido su misión con bastante acierto. En efecto, en el desarrollo y gran impulso dado a la economía en estos últimos años han tenido influencia muy cualificada ciertas organizaciones comerciales. Ellas han beneficiado a la producción adquiriéndole en firme sus artículos. Y, además, han logrado aumentar el consumo de manera tan considerable en ocasiones, que bien puede decirse ello ha sido el resultado feliz de la adecuada inspiración de las empresas productoras hacia una más completa satisfacción de las necesidades y gustos de los consumidores.

No se olvide que tanto la difícil tarea de dar salida a sus productos como los riesgos que el transporte entraña, como los desembolsos necesarios para atender la financiación precisa para reserva y almacenaje de grandes *stocks* de artículos, son quehaceres y cargas que ya no gravitan sobre las empresas productoras. Por otra parte, considérese que una organización comercial idónea y eficiente aproximada al consumidor puede brindarle a éste múltiples facilidades de todo orden, respecto al artículo que se demanda y a las operaciones que han de hacerse hasta conseguir que la capacidad adquisitiva del consumidor quede nivelada con el precio del artículo que necesita.

De aquí nace la especialización que, a su vez, se impone al comercio, en base no sólo de los artículos que expende, sino también de la vertiente a que queda orientado. Así se explica la razón de ser del almacenista, Con diáfana distinción del detallista. Aquél es un colaborador de la empresa que produce; aparece como prolongación que le sirve de apoyo por cuanto de él se sirve para dar salida a sus artículos. El minorista está más inclinado al consumidor, a quien ayuda, cuando, en efecto, ha alcanzado adecuado desarrollo. Esta es la realidad que las naciones más avanzadas nos muestran.

Si en algún momento estas piezas de la economía no funcionan adecuadamente se producen serias perturbaciones al cuerpo social, para cuya corrección resulta preciso se dicten normas que fijen la función de cada uno de sus verdaderos límites, imponga correctivos y, de ser preciso, orienten al comercio en sus verdaderos cauces.

2.º LA SITUACION ACTUAL, SEGUN LA LEGISLACION VIGENTE

Las ideas que han quedado recogidas dentro del epígrafe anterior han venido inspirando las distintas disposiciones que, con finalidad de regular el comercio carbonífero, se han dictado por el Departamento de Industria. Desde la primera hasta la última de ellas reconocen la existencia del comercio, en sus dos tipos, y atribuyen a cada cual funciones concretas, en armonía con los principios que, según hemos visto, determinaron su nacimiento.

No resulta preciso, dada la claridad de la cuestión, hacer un análisis acabado de las indicadas disposiciones. Simplemente quedaran recogidas en este dictamen, a cuya eficacia práctica tendemos, las que ofrezcan positivo interés y presenten una interpretación clara, que no permita lugar a dudas.

La Orden del Ministerio de Industria y Comercio de 28 de octubre de 1941 recoge muy atinadamente cuanto hemos expuesto con anterioridad. Mantiene la distinción sustancial que debe haber entre el intermediario y el comerciante; además, asigna a cada uno de los dos tipos en que éste se divide la función que en puros principios económicos le corresponde. El párrafo segundo de su exposición de motivos es muy atinado, en cuanto sostiene que «el intervencionismo del Estado, a que obligan las circunstancias presentes, no significa la supresión del comercio normal, tanto al por mayor como al detall; pero es preciso evitar que, con esta apariencia de comercio real, que como tal cumple un fin de facilitar al consumidor la adquisición de sus primeras materias sin tener que diluir su atención en funciones comerciales que le distraerían de su principal función de productor, aparezcan intermediarios que no tengan más fin que encarecer el producto sin beneficio de nadie».

En su parte dispositiva, además de entender como mayoristas almacenistas los que, estando dentro de las disposiciones legales, tengan almacén y medios propios de transporte, impone que «todos los envíos de carbón que no se remitan directamente por las minas a las fábricas con cupo previamente concedido por la Comisión Reguladora para la Distribución del Carbón, serán remitidos exclusivamente a consignación de dicho organismo, quien los distribuirá entre los diversos almacenistas con arreglo a los cupos concedidos»,

La Orden dictada por el mismo Departamento con fecha 21 de abril de 1947 aprueba el censo de almacenistas, sometiéndolo a posibles rectificaciones, y dispone, en su apartado 7.º, que «no se autorizarán más envíos de carbón, a excepción de los consumos industriales, que los que vayan a ser distribuidos por los almacenistas que figuran en el censo, y las Inspecciones de Cargue no facilitarán material e impedirán las expediciones consignadas a quienes no tengan tal carácter».

Por el Decreto de 10 de agosto de 1950 se declaró la libertad del comercio de carbones, tipo antracita, en todo el territorio nacional. En relación con las diversas interpretaciones que de dicha norma legal cabía sacar, en el dictamen que tuvimos el honor de emitir a instancia del mismo Grupo de Almacenistas se decía lo siguiente:

Pudiera parecer, en principio, que esta disposición legal significa una derogación del sistema vigente hasta aquella fecha. Ahora bien, una deducción tan sin limitaciones como ésta no puede extraerse del texto legal que nos ocupa. En él no se dispone

expresamente la derogación de todas las disposiciones dictadas con anterioridad, a través de las cuales el Estado intervenía en los fenómenos económicos derivados de la producción y distribución carboníferas. De aquí que sea necesario entender el meritado Decreto como norma instauradora de una libertad comercial enmarcada con unas concretas limitaciones, impuestas por anteriores normas legales, vigentes aún hoy en aras del interés nacional y en defensa de una rama de la economía tan importante como es la carbonífera.

No podría ser de otra forma, en cuanto característica fundamental de la política económica vigente, mejor dicho, de la política económica a la que como meta desea llegarse, es la de sentirse equidistante de cuanto signifique extremismo. Extremismos son, y muy peligrosos, el intervencionismo férreo, rígido, que impide el normal desenvolvimiento de los sujetos económicos, y, también, la libertad absoluta, que permita a estos sujetos el ejercicio de cuantas actividades les dicte su espíritu de lucro personal. Ambos sistemas conducen a los pueblos a calamitosas situaciones, en cuanto están desconectados de las exigencias que el bien común demanda, y no atribuyen adecuada consideración a la persona humana. Que si limitan la actuación de ésta hasta el extremo de dejar reducido su papel al de simple marioneta, que actúa y se mueve, regida por una voluntad superior, no es menos peligrosa y productor de menos lamentables efectos, el deificar al individuo dejando que sus actos estén regidos simplemente por el libre albedrío, máxime si se tiene presente que, cuando de fenómenos económicos se trata, este libre albedrío se halla sometido -y valga la paradoja- a la dictadura de un espíritu de lucro que para satisfacer sus afanes de ganancia no se detiene ante barreras sociales, ni se siente sujeto por frenos morales, más o menos imperiosos.

Pasados los momentos de intervención económica, ni deseados ni alegremente aceptados, se deseó, con tanto afán como escasa meditación, una época de libre cambio total, en la que pudiera darse una tan absoluta pluralidad de manifestaciones como se consideró precisas los fenómenos económicos. Paulatinamente se ha venido, con más o menos gusto, a reconocer que en la actualidad el libre juego de los intereses de los sujetos económicos no puede significar de suyo la única norma que regule el desenvolvimiento de las economías de los pueblos. Ya nadie duda que el único fin a que conduciría tal ausencia de cauces sería aquel en que habrá de presenciarse la descomposición social y la ruina material de las colectividades.

Téngase bien presente que atribuir al Estado facultades para que de manera directa e inmediata intervenga y fije la actuación de los sujetos que intervienen en la economía es algo bien distinto a estimar que al Estado corresponde fijar las bases idóneas para una adecuada regulación del proceso producción-distribución, señalando los objetivos que deben alcanzar sea través de una inteligente y ordenada política económica. Concretando un poco más, resulta «preciso que en el estudio y en la fijación de las metas a lograr en política económica, participe amplia y directamente la sociedad productora interesada. Esta esencial participación de las fuerzas productoras puede llevarse a cabo perfectamente sin mermar la soberanía del Estado, y con tendencia, tanto más que a evitar la perniciosa multiplicación de las actividades estatales en una acción rígidamente intervencionista, sin límites previsibles, a conseguir la incorporación activa y verdadera de todas las fuerzas de la producción al interés social que encierra el mejor logro de los resultados perseguidos por dicha política económica».

Y, claro está, que la incorporación a que hemos hecho referencia puede llevarse a buen término en España utilizando debidamente la Organización Sindical. A través de ella puede lograrse que todos los elementos humanos de la producción, habiendo colaborado previamente en el planteamiento de las premisas, de las que habrá de deducirse la conclusión -norma político-económica-, sean inmediatamente después unos eficaces servidores de esta norma, unos auténticos encargados de realizar las actuaciones que ésta imponga.

Cabe, pues, partiendo de cuanto dejamos expuesto, terminar sentando unas bases completas sobre las cuales deba desarrollarse todo el complicado fenómeno de producción carbonífera y de su distribución. Este dictamen no puede ampliarse a ambos extremos, en cuanto ha de quedar limitado al segundo. Y, en verdad, que en este aspecto la actividad legislativa del Estado ha sido bastante completa, según se pone de manifiesto en la parte que recoge la legislación vigente. En toda ella queda claramente de relieve que la política económica carbonífera pretende lograr que efectivamente el comercio de carbones se desarrolló por sus cauces naturales, exigiendo que el productor se relacionase necesariamente con el almacenista, cuya función económica no podrá ser desconocida, ni obviado su quehacer mercantil.

Ahora bien, pudiera interpretarse que esta imposición de que intervenga el almacenista, de manera necesaria en la adquisición del carbón, por hallarse recogida en particular en disposiciones dictadas durante la época interventora, en la actualidad ha de considerarse implícitamente derogada. Aparte de cuanto se ha dicho en el inicio de este apartado, hay una razón de considerable estimación para inclinarse por su actual vigencia. Es ésta: en el Reglamento de Circulación de carbón mineral de 18 de mayo de 1935 se concreta, en sus artículos 6.º, 8.º Y 18 la función de almacenista como elemento mercantil necesariamente engarzado con el productor y con el importador. Conviene pensar en la importancia de esta cita legal, en cuanto se considere que fue dictada en unos años durante los cuales el liberalismo económico no tenía cortapisa alguna.

Es de destacar la recientísima Orden del Ministerio de Industria, de 23 de julio del año en curso, por la que se autoriza a los establecimientos militares para que puedan adquirir carbón mineral directamente en la mina, siempre que lo destinen a su propio consumo.

Esta disposición a nuestro criterio viene a ratificar, sin duda alguna, cuanto hemos venido sosteniendo a través de este dictamen: que en la mina sólo tiene reconocida capacidad como comprador el almacenista-mayorista. De no ser éste el pensamiento de nuestro Gobierno, de no estimarse la vigencia absoluta de las Ordenes Ministeriales de 31 de octubre de 1941 y 21 de abril de 1947, de considerar el legislador que su Decreto de 10 de agosto de 1950 había impuesto nuevas normas de comercio, carecería de sentido la Orden Ministerial de 23 de junio pasado. Su promulgación, pues, pone de manifiesto que para que pueda adquirirse carbón en la mina si no tiene la condición de almacenista, resulta necesaria una Orden Ministerial que expresamente cree la excepción a la norma general, ya analizada con el necesario detalle.

Frente a cuanto queda expuesto en líneas anteriores, nada puede argumentarse, apoyándose en el párrafo 2.º del artículo 25 del Reglamento para la imposición, administración y cobranza de la Contribución Industrial, aprobado por Real Decreto de 28 de mayo de 1896 en su edición de 1 de enero de 1911, cuyo tenor literal es el siguiente: «Los comerciantes al por menor podrán adquirir en cualquier punto de la

península o del extranjero los artículos que necesiten para el surtido de sus establecimientos; pero si destinaren las mercancías recibidas a otros establecimientos dedicados a la venta al detall, serán considerados, para los efectos de este Reglamento, como vendedores al por mayor.»

Y ello porque el Decreto de 13 de marzo de 1943 así expresamente lo dispone en su artículo 2.º: «El hecho de figurar inscrito en matrícula y de satisfacer contribución industrial en ningún caso legitima el ejercicio de industria, comercio, profesión, arte u oficio, si para ello se exige por las disposiciones vigentes el cumplimiento de requisitos especiales.»

Esta cita legal, y nuestros sinceros deseos de que este dictamen sea lo más breve posible, nos relevan de extendernos en consideraciones de orden jurídico orientadas a demostrar lo que exactamente dice el copiado artículo, esto es, que las disposiciones de Derecho fiscal no legitiman en modo alguno el ejercicio de actividades cuya regulación corresponde al Derecho administrativo o mercantil o, quizá más concretamente, al moderno Derecho económico-social que día a día va adquiriendo mayor importancia en la vida de los pueblos.

3.º ALGUNAS RAZONES QUE PUEDEN ACONSEJAR LA NO MODIFICACION DEL ESTADO ACTUAL DEL COMERCIO DE CARBONES

Hemos visto muy sucintamente, pero con bastante concreción, las causas que a consecuencia del progreso de los fenómenos económicos y especialización correspondiente determinaron el nacimiento de dos tipos de comerciantes. Ha quedado destacada la absoluta espontaneidad con que tal alumbramiento se produjo cuando precisamente los sujetos que en la economía intervenían actuaban con la total libertad en aplicación de los principios que postulaba el liberalismo económico. En base precisamente de ello consideramos, con los máximos respetos a opinión contraria, que no es prudente alterar el sistema que hoy rige.

No es fácil, ni siquiera prudente, pretender una enumeración exhaustiva de todas las razones que parecen aconsejar no se lleve a cabo tal mutación. Sin embargo, es necesario destacar algunas de ellas, siquiera sea en consideración a los posibles perjuicios que podrían irrogarse a la economía nacional con el pretendido cambio.

Destaquemos en primer término que una de las condiciones que debe poseer el almacenista es la de disponer de medios de transporte propios. Es conocida la insuficiencia de nuestros transportes mecánicos, tanto del ferrocarril como de los que utilizan la carretera. A pesar de las mejoras de que a uno y otros se ha dotado no son capaces entre todos de absorber la demanda que de día en día se muestra más creciente. Es hecho éste que por su notoriedad nos releva de traer aquí consideraciones y testimonios de todo orden que podrían dar fe del aserto.

Pues bien, si partimos de que hoy el transporte del carbón, que en general sólo se realiza por el ferrocarril, atraviesa serias dificultades, pese a que los almacenistas ponen a pleno rendimiento los medios propios de que han de disponer necesariamente para llegar a ser tales almacenistas, es lógico estimar que las dificultades aumentarían de manera considerable en cuanto los detallistas recibieran carbón directamente. En efecto, ante la

RENFE aparecería una mayor demanda de transporte, a la que no sería factible atender sin crear serias perturbaciones en otros servicios no del todo atendidos por ella; y, además, algún material móvil propiedad del almacenista quedaría inmovilizado en cuanto este elemento comercial no se encontrara con una oferta de carbón análoga a la que ha venido siendo normal en ejercicios pretéritos y que fue la que predeterminó en la necesidad de adquirir tales vagones para atender su volumen comercial.

Perturbaciones que se mostrarían con muy graves caracteres en cuanto la descarga del material que atendiera estas nuevas necesidades, por falta de especialización en el consignatario, no se realizara dentro de los plazos perentorios que señala habitualmente la Delegación del Gobierno para la ordenación del transporte, cuya perdurabilidad es quizá el máximo argumento en orden a considerar que todavía el transporte ferroviario carece de potencial suficiente para mostrar una oferta en armonía con las verdaderas necesidades de la demanda creciente. Basta como dato muy útil tener presente que dicha Delegación tiene impuestas zonas de influencia para el cargue y distribución.

Por otra parte, el que esté limitada la condición de compradores en mina sólo a los almacenistas, y la propia existencia de la Comisión para la distribución del carbón son dos hechos que si bien no tienen la misma causa originaria (aquella limitación es muy antigua) se nos muestran como hechos que entrañan una indiscutible interdependencia, ya que sólo teniendo adecuadamente censados a los seguros compradores en origen (sería difícilísimo censar también a los posibles) cabe el adecuado control de materia prima tan esencial a la economía nacional como es el carbón.

De nuevo resulta aconsejable destacar la necesidad de situar el comercio dentro de unos cauces en los cuales campee una adecuada ordenación. Ni libertad extrema, ni intervencionismo rígido, ni monopolios. El régimen vigente está alejado de estos tres extremismos, sin que quepa afirmar que no adolece de algunos defectos que, por ligeros que parezcan, sería conveniente desterrar, y cuya tarea es prudente acometan los grupos sindicales, ya que los propios comerciantes en ellos encuadrados son los mejores conocedores de estas deficiencias y los más interesados en desterrarlas.

En base de todo cuanto queda expuesto hasta aquí es factible extraer las siguientes

CONCLUSIONES

Primera. El Estatuto jurídico que en la actualidad regula el comercio del carbón mineral no permite que el comerciante minorista adquiera en origen.

Segunda. No parece prudente se altere por el Departamento Ministerial correspondiente este Estatuto, por cuanto cabe suponer que los posibles beneficios que para algunos detallistas significara tal mutación no significarían compensación suficiente considerando los inmediatos perjuicios que habrían de producirse para esta rama de la economía y alguna otra como repercusión de las causadas a los transportes ferroviarios.

Este es nuestro dictamen, que sometemos muy gustosos a otro mejor fundado y que firmamos en Madrid a 18 de octubre de 1954.