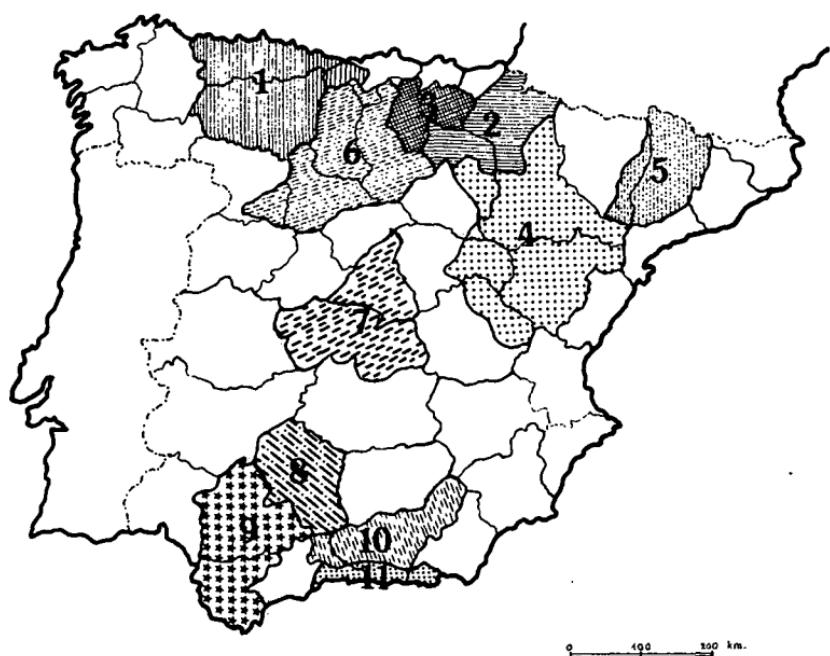


3.2. INFLUENCIA DE LA ADMINISTRACION EN LA DIFUSION DE LA REMOLACHA, LA LEY DEL AZUCAR DE 1935: DELIMITACION DE LAS ZONAS REMOLACHERAS Y ESTABLECIMIENTO DE CUPOS DE PRODUCCION. REPERCUSIONES ESPACIALES

La Ley del Azúcar aparece en España en 1935 ante la urgente necesidad de reorganizar y planificar las actividades de un sector que, como hemos visto anteriormente, había caído en un auténtico caos organizativo y productivo. Abordamos aquí su análisis y valoración por la decisiva importancia que su promulgación tuvo, y sigue teniendo, como condicionante en la difusión de la innovación cuyo estudio nos ocupa. Tengamos en cuenta que es la primera y única ley que ha reglamentado en España la producción remolachero-azucarera, constituyendo en la actualidad, con ciertas modificaciones del texto original, el marco legal en el que sigue desenvolviéndose la actividad del sector. Con su puesta en vigor se puso fin a la difusión anárquica del cultivo por los regadíos españoles y se inicia la canalización de la remolacha hacia unas áreas concretas —consideradas como especialmente adecuadas para obtener buenos rendimientos—, delimitadas claramente por la Administración desde el primer momento (gráfico 9).

Hemos visto con anterioridad cómo la coyuntura político económica de finales del XIX e inicios del XX favoreció la expansión del sector remolachero-azucarero. Bajo una política de protección arancelaria, las azucareras se extendieron por toda España. A su sombra y potenciado por ellas, el cultivo de la remolacha se difundió por amplias zonas del país. Ahora bien, esta expansión se llevó a cabo sin ningún tipo de orientación ni límites y sin tener en cuenta la escasa demanda que de este producto existía en el mercado nacional. Esta falta de planificación y el deseo desmesurado de los fabricantes de azúcar de incrementar año tras año la producción, habían elevado la oferta hasta unas cotas no asimilables por el mercado interior. Este hecho, unido a la imposibilidad de participar en el mercado internacional con precios competitivos, condujo a la sobresaturación de nuestro mercado y a la generación en múlti-

Gráfico 9
ZONAS AZUCARERAS CONFIGURADAS Y DELIMITADAS POR LA LEY DEL AZUCAR EN 1935



bles campañas de fuertes stocks de azúcar que no todos los fabricantes pudieron asumir. Se puso de manifiesto el exceso de inversión en este tipo de industria. Muchas fábricas se vieron obligadas a cerrar, algunas se desmontaron y se trasladaron a nuevas áreas donde pareció que el cultivo se manifestaría más rentable. En estos desplazamientos las fábricas se pisaban los contratos de cultivo y se desencadenó una auténtica guerra por la consecución de remolacha al más bajo precio posible, en detrimento de la calidad de las raíces y de los intereses de los agricultores. A las campañas de superávit, en las que caían sensiblemente los precios, sucedieron otras de fuerte contracción del cultivo que obligaron a la importación de azúcar extranjero, con el consiguiente quebranto para la industria nacional (tabla 20 y gráfico 4). Estas fluctuaciones en la producción y la constante movilidad de las fábricas, tuvieron

su repercusión más directa en los cultivadores de remolacha, que ante la enorme irregularidad de las cantidades contratadas en cada campaña vieron distorsionarse su producción y su economía. Debido al carácter contractual del cultivo se veían obligados a realizar constantes reajustes en la utilización de sus tierras y, presionados por los fabricantes, aumentaban o disminuían la cantidad de hectáreas dedicadas al cultivo remolachero de acuerdo con los cupos de recepción que las fábricas les fijaban. Esta situación creó un creciente malestar entre los agricultores, en su mayor parte pequeños y medianos propietarios, que vieron amenazada su economía por la inestabilidad y desorganización de la industria que absorbía la materia prima por ellos producida. Los fabricantes, buscando reducir los gastos destinados a la compra de materia prima, desquiciaron la dinámica de producción remolachera e imprimieron una difusión caótica y dislocada del cultivo a nivel nacional. Con harta frecuencia adquirían remolacha de zonas muy alejadas al lugar de emplazamiento de las fábricas, ignorando a los remolacheros próximos a las mismas. Desmontaron instalaciones ubicadas en áreas con clara aceptación del cultivo, para instalarlas en zonas donde previamente implantaban la remolacha, que era pagada a precios irregulares en función de sus intereses. Llegó a darse el caso de algunas azucareras que, estando ubicadas en una región, formalizaban los contratos de cultivo con agricultores de otras regiones —en ocasiones muy distantes— mientras que los remolacheros de la zona de ubicación de la empresa se veían obligados por las circunstancias a firmar sus contratos con fábricas de otras zonas.

El trasvase de contratos de unas áreas a otras, la excesiva movilidad de las fábricas, el cierre y apertura generalizados de las que cesaban en la actividad y de las que surgían nuevas, y la falta de entendimiento entre agricultores y azucareros acabó produciendo el dislocamiento de la economía de amplios sectores agrarios que tenían en el cultivo de la remolacha azucarera su mayor fuente de ingresos. Especialmente amenazadas en este sentido fueron las regiones andaluza y aragonesa. La conflictividad del sector llegó a crear tales tensiones entre agricultores y fabricantes —y entre ambos entre

sí— y afectaba de forma tan directa a la economía nacional, que el Gobierno decidió intervenir. El sector tenía ya entonces un gran significado económico y social en el país: por los miles de agricultores productores de remolacha repartidos por todas las zonas de regadío, por las fuertes inversiones realizadas en azucareras, por el elevado número de puestos de trabajo que estas fábricas generaban y por el volumen de ingresos que el Estado percibía a través del impuesto sobre el azúcar (tabla 26).

Tabla 26
RECAUDACION OBTENIDA POR EL ESTADO MEDIANTE EL
IMPUSTO SOBRE LA PRODUCCION DE AZUCAR NACIONAL
(1900-1901 A 1934-1935) (EN PTAS.)

Campañas	Ingresos obtenidos	Campañas	Ingresos obtenidos
1900-01	11.703.108	1918-19	36.872.170
1901-02	18.061.752	1919-20	51.600.129
1902-03	19.939.414	1920-21	33.485.337
1903-04	21.790.231	1921-22	53.708.422
1904-05	20.706.100	1922-23	56.249.290
1905-06	23.564.342	1923-24	82.289.512
1906-07	26.168.990	1924-25	86.355.952
1907-08	24.696.711	1925-26	90.598.913
1908-09	32.358.891	1926-27	99.835.584
1909-10	33.763.844	1927-28	102.265.531
1910-11	38.893.305	1928-29	106.320.804
1911-12	41.772.889	1929-30	114.685.317
1912-13	41.685.607	1930-31	116.489.387
1913-14	44.057.725	1931-32	121.716.406
1914-15	38.497.997	1932-33	126.240.531
1915-16	37.540.439	1933-34	121.446.521
1916-17	28.980.124	1934-35	109.346.509
1917-18	29.458.090		

Fuente: Camilleri, A., 1976. *XXXIII años de política azucarera en España*. Madrid: Confederación de Cajas de Ahorro.

A partir de 1930, y hasta 1935, la situación se vio agravada por la elevada producción de azúcar nacional en un momento en que el mercado internacional pasaba por una profunda crisis motivada por los excedentes de azúcar de caña

mundiales. La abundancia de este producto provocó una brusca caída de su precio en todos los mercados, con lo que se hizo imposible sacar al mercado exterior los excedentes nacionales. Ante esta coyuntura, los fabricantes españoles optaron por reducir drásticamente los objetivos de producción de azúcar de la siguiente campaña y no renovaron los contratos de cultivo a gran parte de los agricultores remolacheros. La situación se hizo tensa. En estas circunstancias, el Gobierno, consciente de que no podía seguir cerrando los ojos al problema, optó por dar paso a una ley que la buena marcha de la economía nacional estaba exigiendo desde hacía tiempo. Con la promulgación de la Ley del Azúcar se inicia en España la planificación de la producción azucarera y de las materias primas destinadas a su obtención. Es más, mediante esta ley no solo se va a planificar la producción, sino que además se va a controlar estrictamente su localización espacial. A partir de este momento, el cultivo quedará vinculado a unas zonas concretas, delimitadas por la Administración. Solo en estas zonas, tipificadas como azucareras, o las que con este carácter se creen en lo sucesivo podrán cultivar de forma viable la remolacha y la caña de azúcar.

Los objetivos básicos perseguidos por la ley son dos: uno, regular la producción anual de azúcar para evitar los contrastes entre años excedentarios y años con déficit; dos, delimitar de forma clara las áreas remolacheras y cañeras, acabando con la anarquía de los fabricantes de azúcar a la hora de ubicar sus instalaciones y de formalizar contratos de cultivo con los agricultores. Junto a estos objetivos, la Administración, a través de la ley, potenciará el consumo nacional de azúcar con vistas a intensificar la actividad de un sector de extraordinaria incidencia social y económica en el país.

A partir de 1935 la difusión del cultivo de la remolacha azucarera se va a efectuar con unas pautas completamente distintas a las seguidas hasta entonces. La delimitación de las zonas remolacheras y el establecimiento de cupos de producción por la Administración va a suponer:

— La fijación del cultivo a unas áreas concretas, que acabarán tipificándose como remolacheras. Se acaba, por tanto,

con la difusión atomizada y anárquica que había extendido el cultivo por toda la península.

— La especialización en el cultivo de gran parte de los agricultores de las zonas remolacheras, llegándose en ellas a una notable intensificación en la adopción de esta innovación agraria.

— El control de la dirección que la difusión va a tener espacialmente cuando en las zonas originarias el cultivo llegue a la saturación o deje de interesar a los agricultores.

El análisis y valoración del articulado de esta ley constituye un eslabón imprescindible a la hora de investigar el nuevo rumbo que la difusión de la remolacha azucarera va a tomar en nuestro país, al tiempo que ayuda a ver como la Administración va a influir y condicionar este proceso, ya que con su promulgación el azúcar se convierte en un producto intervenido y la remolacha en un cultivo estrictamente controlado, que solo puede ser cultivado mediante contrato, de acuerdo con unos cupos y en unas áreas concretas.

Todo el contenido de la ley se desarrolla en torno a una idea fundamental explicitada de forma clara en el Proyecto de Ley del 23 de julio de 1935 y que acabó convirtiéndose en ley. En su preámbulo se enumeran las principales razones para su presentación a la aprobación de las Cortes. Dice expresamente:

“El desorden que actualmente existe en la producción de las materias primas sacarinas destinadas a la fabricación de azúcar, obliga al Gobierno a una intervención para impedir que sea únicamente el libre arbitrio de las fábricas la única norma a la que deban ajustarse unos cultivos de tanta importancia para la riqueza nacional como los de la remolacha y la caña”. “...los desniveles considerables de la producción en años consecutivos dentro de las mismas zonas y los desplazamientos de las plantaciones a otras distintas, ocasionados por la instalación de nuevas fábricas, han llegado a producir conflictos constantes y perjuicios tan evidentes que se hace necesario llegar a una ordenación que ampare los derechos del cultivador y procure respetar, a la vez, los de los industriales”.

“...por otra parte, una producción de importancia tan considerable para la economía española no debe estar sujeta a excesos en la siembra, que traigan como inevitable consecuencia la depreciación del producto, ni las deficiencias que obliguen a

la importación de azúcar, con grave daño para la agricultura e industria nacionales".

"La instalación de nuevas fábricas mientras exista una capacidad de producción sobrada es una de las principales causas de la desorganización de los cultivos azucareros, haciéndose imprescindible una restricción de la libertad industrial ante los intereses generales que el Gobierno está llamado a defender" (4).

El primer artículo de la Ley del Azúcar, aprobada el 23 de noviembre de 1935, establece la creación de una Comisión Mixta Arbitral que decidirá en cada campaña:

- La cantidad de remolacha que deberá producirse a nivel nacional, su distribución por zonas productivas y dentro de éstas por localidades.
- El precio al que se pagará la remolacha con arreglo a una escala nacional y teniendo en cuenta el grado de riqueza en sacarosa.
- El cupo de remolacha que dentro de cada zona le corresponde a cada fábrica de azúcar.
- Las condiciones de contrato de cultivo que se formalicen entre agricultores y fabricantes, estableciéndose un modelo oficial para todo el país.

Esta Comisión Mixta Arbitral quedaba adscrita, de acuerdo con el artículo 7 de la ley a la Subsecretaría de Agricultura, Sección de Servicios Centrales de Jurados Mixtos. Estaría integrada por cinco vocales representantes de los fabricantes y otros cinco de los agricultores; todos con los mismos derechos para tomar decisiones y emitir votos. Esta Comisión, presidida por los representantes de la Administración, controlará a partir de este momento la producción azucarero-remolachera con el fin de que se ajuste a las necesidades del mercado nacional al tiempo que velará por la armonización de los intereses de agricultores y fabricantes.

La importancia de estos dos artículos es decisiva, ya que a través de ellos se establece la creación y composición de un organismo que por primera vez va a regular la producción

(4) *Proyecto de Ley del 23 de julio de 1935*, relativo a la regulación de la producción de las materias primas destinadas a la fabricación de azúcar.

tanto de azúcar como de remolacha a nivel nacional dentro de las previsiones marcadas por el Gobierno. Junto a ellos, llama la atención de forma especial el artículo sexto. A través de él, la Administración va a ejercer un auténtico control espacial de la difusión del cultivo de la remolacha azucarera mediante la definición y la delimitación de las zonas azucareras, únicas áreas en las que se pueden cultivar de forma viable remolacha y caña de azúcar. Se establecen once zonas, diez de las cuales son remolacheras y una cañera. Son las siguientes (gráfico 9):

1. Asturias-León.
2. Navarra-Rioja.
3. Vitoria-Miranda de Ebro.
4. Aragón.
5. Lérida-Monzón.
6. Valladolid-Palencia.
7. Madrid-Toledo.
8. Córdoba.
9. Sevilla-Cádiz.
10. Granada.
11. Sur de Granada, Málaga y Almería (zona cañera).

La razón por la que se establecen estas zonas como azucareras obedece a una doble motivación. Por un lado, se pretende consagrar la vocación remolachera o cañera de aquellas áreas que habían demostrado ser especialmente adecuadas para el cultivo de estas plantas y que contaban con un número considerable de adoptantes. Por otro, se trata de conservar y respetar los derechos de los agricultores de las primeras áreas receptoras del cultivo remolachero a la hora de repartir los cupos de producción y de formalizar los contratos de cultivo con las azucareras. De este modo la innovación se va a localizar espacialmente de acuerdo con dos criterios: 1) adecuación del medio físico y de la infraestructura socio-económica de las zonas, y 2) experiencia en el cultivo de la remolacha desde los primeros momentos de su implantación en nuestro país. De acuerdo con estos criterios y la necesidad de que la producción se adecue a las necesidades del mercado, el cultivo se vincula a las zonas consideradas especialmente idóneas. Así, la adopción de la in-

novación se sistematiza, ordena y controla al máximo. En cada una de las zonas el cultivo remolachero irá cubriendo año tras año la superficie disponible y adecuada para su desarrollo, al tiempo que se irán adoptando en ellas diversas medidas para crear la infraestructura más adecuada para ampliar el espacio capaz de acoger con éxito a la remolacha. Solo cuando se produce la saturación en la adopción o los rendimientos bajan ostensiblemente —por motivos diversos—, se produce la difusión del cultivo a otras zonas. Ahora bien, la asignación de las zonas nuevas es también competencia de la Comisión Mixta Arbitral, que dispondrá del 4% del volumen total de la producción para aplicarlo a aquellas áreas en las que crea oportuno implantar la remolacha azucarera como cultivo innovador (apartado 5º del Artículo 1º de la Ley del Azúcar).

El control de la difusión se redondea con el contenido de los artículos 2º, 3º y 4º. En el segundo se prohíbe la instalación, ampliación y traslado de fábricas de azúcar en tanto que no se eleve el consumo nacional de este producto por encima de las 350.000 tm. anuales salvo las ampliaciones necesarias para absorber los cupos correspondientes a la producción remolachera de cada zona. Este hecho pone de manifiesto que el criterio legal no es otro que el de que cada zona productora abastezca de remolacha a las fábricas en ella enclavadas, con el fin de ordenar tanto las actividades industriales como las agrarias y evitar el trasvase y trasiego de la materia prima de unas zonas a otras, trasvase que tantos problemas había creado en las décadas anteriores y que estuvo a punto de dar al traste con la industria azucarera en España. En el mismo artículo se prohíbe el cierre de cualquiera de las fábricas situadas en las zonas remolacheras, salvo que el Gobierno lo autorice por causa grave y previa aprobación por la Comisión Mixta Arbitral.

El artículo 3º dispone que en aquellas zonas que hubieran tenido fábrica de azúcar y se encontrara inservible o destruida se puede trasladar la fábrica desde otra zona de capacidad similar a la anterior, con el fin de absorber la remolacha de esta zona, a menos que exista otra instalación en un radio de 100 kilómetros.

En el artículo 4º se contempla la actuación que el Go-

bierno llevará a cabo en defensa de los intereses de los agricultores y obreros de la zona en que esté enclavada una fábrica que, a pesar de la prohibición expresada en la Ley, decide cerrar sus instalaciones. En este caso, la Administración se la entregará a los cultivadores y obreros de la zona adscrita a la fábrica con preferencia sobre otros interesados, con las garantías y condiciones que estime pertinentes la Comisión Mixta Arbitral.

Lo dispuesto en el artículo 9º juega una vez más un marcado papel condicionador en la localización espacial del cultivo, incluso dentro de las propias zonas remolacheras. En él se establece que el precio fijado para la remolacha se entenderá siempre puesta en fábrica, considerándose siempre la menor distancia a la fábrica más cercana. En este sentido los agricultores más sensibilizados hacia el cultivo serán aquellos que tengan sus campos más cerca de la azucarera en cuestión, mientras que la intensidad de la adopción se irá reduciendo a medida que la distancia a la azucarera aumenta. Por otra parte las propias fábricas tienen un marcado interés en concentrar los contratos de cultivo en torno a sus instalaciones con el fin de ahorrar gastos de desplazamiento, gestión, etc.

Por fin, en el último artículo se establece que la vigencia de la Ley será de seis años, pasados los cuales se procederá a su revisión. Sin embargo, resulta curioso comprobar que a pesar de los años que han transcurrido desde su promulgación hasta el momento presente, esta Ley sigue siendo la única arbitrada para reglamentar un sector tan amplio y complejo como es el azucarero-remolachero. Por otra parte, las revisiones que de ella se han hecho se han reducido, casi exclusivamente, a la modificación de las zonas remolacheras ante diversas causas, tales como: agotamiento de los suelos, azote de plagas, bajada de los rendimientos o saturación de las zonas originarias y la necesidad, en consecuencia, de crear nuevas áreas receptoras de un cultivo que se ha hecho imprescindible para la economía nacional y del que dependen un elevado número de puestos de trabajo.

El decisivo papel que esta ley ha jugado en la consolidación y fijación del cultivo de la remolacha azucarera en nues-

tro país y el fuerte influjo que su promulgación ejerció sobre la difusión de este cultivo a nivel nacional constituyen poderosas razones para estudiarla y analizarla en este trabajo. Su aplicación condicionó la ubicación espacial del cultivo remolachero al tiempo que supuso un drástico control de la difusión del mismo a nivel nacional. Por otra parte, su puesta en práctica es un ejemplo de como se pueden armonizar los intereses de todos los elementos implicados en el proceso de producción: agricultores, fabricantes, consumidores y Administración, existiendo un marcado interés de todos por que se regulara la producción. Los fabricantes, para tener materia prima segura en los momentos precisos; los agricultores, para sacar a sus tierras un mayor rendimiento con un cultivo más rentable que los tradicionalmente practicados en regadío y que además tenía asegurada la venta, por su carácter contractual; la Administración, porque se beneficia de los ingresos fiscales que este cultivo produce a través del impuesto que percibe sobre el azúcar, y por último, los consumidores, porque al regularse y controlarse el precio del azúcar, pueden adquirirla a mejor precio que si se comercializara con libertad de precio.

3.3. LA DIFUSION DE LA REMOLACHA AZUCARERA EN ESPAÑA DESDE 1935 HASTA EL MOMENTO ACTUAL: CONTROL Y PLANIFICACION, RASGOS DOMINANTES DE ESTE PERIODO

A partir de 1935, la difusión del cultivo de la remolacha azucarera en España va a tener unas características totalmente distintas a las que tuvo hasta esta fecha. Hemos visto en el capítulo anterior cómo el Gobierno, con el propósito de adecuar la producción de azúcar a las necesidades del mercado nacional, llevó a cabo la reglamentación y planificación del sector, controlando no solo la producción anual de azúcar sino también la de las materias primas empleadas en su elaboración.

El sistema del que se sirve la Administración para ajustar la producción al consumo es el establecimiento de cupos de producción a nivel nacional y por zonas productoras tanto de