

que introdujo la aplicación de la Ley de Azúcares y los negativos efectos derivados de la Guerra Civil.

1. LOS RITMOS DE PRODUCCIÓN AZUCARERA EN ESPAÑA DURANTE LA SEGUNDA Y TERCERA DECADA DE NUESTRO SIGLO

Tras la euforia y la crisis de comienzos de siglo, acontece en el negocio azucarero una etapa de desajustes cíclicos que vienen determinados por la incapacidad manifiesta de los industriales para ordenar la producción. Así, los períodos de excedentes alternaban con fases en las que era necesario recurrir a las importaciones para abastecer el mercado nacional. Ante esta situación, y ante las graves consecuencias que el hecho provocaba en el abastecimiento a precios razonables del mercado, la Administración, tímidamente y no siempre con acierto, comienza a intervenir con una serie de disposiciones que tienden a regular la producción azucarera. Las medidas inicialmente actuaron sobre los impuestos y las tasas aduaneras; más adelante, se llegaron a fijar los precios del azúcar y a tipificar las propias relaciones entre agricultores e industriales. Todo ello constituye un antecedente próximo de la regulación del sector en su integridad con la Ley de Azúcares de 1935.

a) La inestabilidad del mercado azucarero y las intervenciones públicas en materia de regulación: 1911-1922

Los conciertos y acuerdos entre industriales emanados de la Ley Osma se rompieron definitivamente con su derogación el 12 de junio de 1911. En esta fecha, el Ministro de Hacienda Tirso Rodríguez, estableció la supresión parcial de la ley de 3 de agosto de 1907 y de la disposición 6.^a especial de presupuestos vigentes. Con ello desaparecía la prohibición temporal de instalar nuevas fábricas y se establecía que el impuesto

de azúcares de fabricación nacional continuaría siendo de 35 ptas/Qm (17,5 para la glucosa). Por otro lado, los derechos de aduanas para el azúcar y otras materias edulcorantes se fijaron en 80 ptas.

Eliminadas las únicas trabas administrativas que regulaban el sector y trataban de reconducirlo por los caminos de la racionalidad y el entendimiento, la competencia entre los fabricantes se acentuó y se decantó hacia un aumento de la capacidad de molturación. El mercado protegido y el consumo en alza, así como la contención del aumento del impuesto, justificaron esta actitud. En 1912 el consumo era de 130.711 Tm de azúcar mientras la producción ascendía a 154.949 Tm, alcanzando su máxima entidad en la campaña 1913-14 cuando se superaron las 162.000 Tm (Vid. cuadro 6 y figura 2). Como consecuencia de todo ello, los precios del azúcar se derrumbaron hasta los niveles que tenían en 1902¹.

De nuevo se habían desatado desajustes entre la oferta y la demanda. El problema se acentuaba con el tiempo y, ante la incapacidad para buscar una solución dentro del sector, fue el Estado, una vez más y parcialmente, quien tuvo que intervenir. La solución al stock pasaba obviamente por dos caminos: bien por fomentar el consumo interno, o bien por desviar las producciones hacia mercados transnacionales. La segunda de las vías era poco factible a pesar de que en los años 1914 y 1915 se exportaron un total de 11.472 y 8.755 Tm hacia Portugal e Inglaterra, lo que contribuyó a aligerar las cargas de almacenamiento y a reducir las presiones sobre el mercado. Los mayores costos de producción en el interior del país hacían poco viable esta salida.

La opción alternativa era la de promover el aumento del consumo interno y la Ley de 15 de Julio de 1914 tenía esa orientación. El impuesto que gravaba el azúcar se rebajó hasta 25 ptas/Qm y los derechos de Aduanas se redujeron a 60 ptas con el fin de promover la entrada del producto a menor precio desde el exterior, lo que alteraba el fuerte proteccionismo con que había nacido y se había desarrollado la industria azucarera desde el arancel Villaverde de 1899.

¹ Cf. MARTIN RODRIGUEZ, M.: Op. cit., pág. 305.

No obstante, ante los problemas económicos que para los industriales suponía mantener inmovilizado el capital acumulado en existencias, así como el temor a la entrada masiva de azúcares foráneos por la caída del arancel, les llevó a reducir las contrataciones y a frenar la producción, de tal forma que, en la campaña 1915-16, tan sólo alcanzó el 72% del azúcar producido en la campaña anterior. Se inició así un período recesivo de la producción, acompañado de un incremento constante de las importaciones, que se prolongó hasta comienzo de los años veinte.

Este hecho no deja de ser contradictorio con la situación de crisis bélica que se estaba desarrollando en el resto de Europa. Eran los años de la I Guerra Mundial, en la que se vieron implicados los principales países productores de azúcar. Hubiera sido un momento clave para dar salida al stock acumulado en los últimos años y hacerse con mercados extranjeros, como de hecho estaba ocurriendo, aunque coyunturalmente, con otras producciones. Sin embargo, lejos de producirse esta situación, en España se vuelve a un fenómeno desconocido desde los tiempos coloniales: la importación masiva de azúcar (Vid. cuadro 6). Hay años en los que las importaciones alcanzan cotas impresionantes, como 1920, en que se importó un total de 51.644 Tm, más de un tercio de la producción interna.

Ante el problema de insuficiencia de abastecimiento, y la necesidad de recurrir a las importaciones, la Administración estimó oportuno arbitrar un conjunto de normas para garantizar la importación de productos básicos y reducir el encarecimiento. Este sentido tiene la Ley de 11 de noviembre de 1916, en cuyo artículo primero se facultaba al Gobierno para reducir o suprimir temporalmente los derechos arancelarios de importación de determinados productos alimenticios, entre los que se encontraba el azúcar.

De esta forma se redujeron los derechos de importación de 60 a 25 ptas/Qm, que al equipararse al impuesto interior, inauguraba un período de libre competencia con el resto de los países. Indudablemente estas disposiciones influyeron en gran medida en la entrada masiva de azúcares foráneos. Al

año siguiente de su promulgación las importaciones se duplicaron (en 1916 fueron 18.330 Tm y en 1917 alcanzaron las 39.171 Tm) y ello a pesar de que la producción interior se había incrementado levemente, pasando de las 106.853 Tm a las 115.803 Tm. Se daba la paradoja de que una industria con exceso de capacidad instalada no conseguía abastecer ni siquiera al propio mercado nacional cuando, por otra parte, había un problema de escasez en los mercados internacionales².

El constante desabastecimiento y unos precios al por menor en alza desde 1915, así como una considerable reducción de los ingresos del erario público en términos de impuesto³, hicieron que las disposiciones oficiales tomaran, a partir de 1918, otro sesgo. En ese año se promulgó la Ley de 30 de julio que restablecía los tipos impositivos decretados para el azúcar el 12 de junio de 1911. Se volvía de esta forma al gravamen impositivo establecido en la Ley Osma, y como también se dictaminaba que el azúcar importado en ningún caso pagaría unos derechos en aduanas inferiores a los del impuesto interior, uno y otro ascendían a 35 ptas/Qm⁴.

Por otro lado, junto al aumento de los impuestos, tanto nacionales como de importación, y ante el alza abusiva de precios en los mercados interiores, la Administración estableció, por R.O. del Ministerio de Abastecimientos de 24 de septiembre de 1918, unos precios máximos para el azúcar refinado de 145 ptas/100 kg sobre vagón muelle en fábrica sin incluir impuestos; dos años más tarde y, ante las dificultades para el cumplimiento de la tasa del azúcar, por R.O. del Ministerio de Fomento de 13 de octubre, fijó dichos límites máximos del azúcar blanquilla en fábrica de 250 ptas y para la

² Cf. Id., *Ibid.*, pág. 307.

³ Hemos de tener en cuenta que las reducciones del impuesto que gravaba la producción de azúcar con el objetivo de fomentar la rebaja del precio final y con ello aumentar el consumo, había supuesto que los ingresos se redujesen desde los 44 millones de ptas en 1913 a tan sólo 19 millones en 1914, con el agravante señalado de que los precios lejos de disminuir aumentaron.

⁴ Cf. ALCUBILLA, M.: *Boletín Jurídico-Administrativo*. Apéndice de 1918, Madrid, 1918, pág. 299.

venta al público en 280 ptas⁵. Por otro lado, y como medida paralela y transitoria tendente a evitar el déficit de la producción nacional de azúcar, el Estado, por R.O. de 19 de enero de 1920, estableció la exacción tributaria de importación a los centrífugos o masabeados extranjeros con destino al refino en fábricas nacionales.

Las importaciones masivas que se produjeron en 1920 y el miedo generado en los años siguientes como consecuencia de la crisis de precios en los mercados mundiales —en Cuba la cotización del azúcar cayó en más del 80%⁶—, agudizaron los problemas del sector. Se puso de manifiesto que los azucareros españoles no podían subsistir en condiciones de puertas abiertas y se reclamó, por parte de industriales y remolacheros, la vuelta al proteccionismo. Una aspiración resuelta, en parte, con la Ley de 12 de febrero de 1922 según la cual el derecho arancelario se aumentaba hasta 85 ptas/Qm.

Paralelamente, el precio en los mercados nacionales bajó de los límites fijados y en 1921 era de 1,84 ptas/kg, es decir, una peseta menos que el año anterior. Por otro lado, las importaciones que habían alcanzado su cenit en 1920 (51.644 Tm) comenzaron a remitir a la vez que las producciones nacionales iniciaron un período de fuerte aumento que se prolongó hasta mediados de los años treinta.

Al final del proceso, la industria azucarera española había dejado pasar una oportunidad irrepetible para poder afianzarse como negocio sólido exportando sus excedentes; sin embargo, ocurrió todo lo contrario, las fábricas se cerraron y los agricultores no cultivaron remolacha, asistiendo, por paradoja, a un incremento espectacular de las importaciones. No obstante, el precio creciente del producto en los mercados interiores había permitido un cierto saneamiento empresarial, lo que favoreció una nueva fase de bonanza productiva, que se prolongó hasta los años treinta.

⁵ Cf. CAMILLERI LAPEYRE, A.: Op. cit., pág. 24.

⁶ Cf. RUIZ PLA: "La cuestión del azúcar", *El Norte de Castilla*, jueves 11 de febrero de 1921, pág. 5.

b) La fuerte concentración empresarial e incremento de las producciones durante la década de los veinte: del desabastecimiento a la crisis de los años treinta

Los años veinte constituyen en el panorama azucarero una etapa perfectamente individualizable en la que se pasó de una fase de fuertes importaciones a otra donde los ritmos de crecimiento de las producciones abocaron a una situación de superproducción que determinó la intervención efectiva de las autoridades con la promulgación de la Ley de Azúcares de 1935.

Si en la campaña 1919 la producción de azúcar ascendió a un total de 123.372 Tm, claramente insuficiente para abastecer el mercado interno, en 1930 ésta se había duplicado, pasando a representar un total de 265.285 Tm, para alcanzar su cota máxima en la campaña 1931, cuando se obtuvo la mayor producción de azúcar hasta entonces conocida, 333.723 Tm. Los años veinte representaron por tanto una etapa de fuerte crecimiento de las producciones impulsadas por el paralelo aumento de la demanda (Vid. cuadro 7 y figura 3).

Obviamente, estos incrementos no fueron lineales y de nuevo encontramos períodos de regresión pero siempre en una tendencia de constante incremento. Así, si en 1921 se alcanzó una producción de azúcar superior a las 170.000 Tm, en la campaña posterior, fruto del hundimiento de los mercados internacionales, las producciones descendieron en más de treinta mil Tm (138.395 Tm), creando situaciones de desabastecimiento en muchas provincias que debieron ser resueltas con la rebaja de los aranceles y la entrada de azúcar foráneo. Otro tanto sucedió en la campaña 1927 cuando sólo se produjeron 232.266 Tm (frente a las 257.493 Tm de la anterior) y, fundamentalmente en 1933, cuando las producciones descendieron a 243.562 Tm después de haber alcanzado más de trescientas mil dos años antes. Obviamente, los efectos provocados por los superávits tienen mucho que ver con estos períodos de “recesión”, constituyendo, en conjunto, una dinámica que se convertirá en estructural hasta nuestros días. A la vez, el

consumo de azúcar estaba conociendo un auge considerable, de tal forma que el aumento medio anual durante el último quinquenio de los años veinte se cifró en casi 10.000 Tm.

Por otro lado, quizá, uno de los rasgos más interesante de este período, como acertadamente ha señalado Martín Rodríguez⁷, es que al amparo del fuerte intervencionismo reinante durante la dictadura de Primo de Rivera y teniendo como base las leyes de regulación de la producción industrial de 1926, se sentaron las bases de una estructura empresarial fuertemente oligopolística que caracterizará la producción de azúcar hasta nuestros días. En efecto, la crisis de 1925 dio lugar a un proceso de acercamiento y entendimiento por parte de los principales grupos productores que se saldó con la firma del primer acuerdo global sobre control de mercado y distribución de cuotas de producción⁸. Este acuerdo, con vigencia desde el 1 de noviembre de 1926 hasta el 30 de junio de 1929, perfilaba ya los que serán los principales grupos azucareros del país. El reparto del mercado según un régimen de cuotas (Vid. cuadro 8) nos permite apreciar la importancia del grupo formado por la Sociedad General Azucarera de España —SGA—, la Compañía de Industrias Agrícolas —CIA— (integrantes de la Compañía Azucarera Peninsular), la Alcoholera Agrícola del Pilar y la Agrícola Industrial de Navarra, ya que recibían ni más ni menos que el 65% de la cuota de mercado nacional. Obviamente, de entre éstos destacaban la SGA y CIA, como los verdaderos líderes de la producción del azúcar asignado.

Por otro lado, Ebro-Compañía de Azúcares y Alcoholes, S.A. —ECAYA— (integrado por Azucarera del Ebro, Azucarera del Gállego, Azucarera de Terrer, Azucarera Leopoldo y Azucarera de Madrid) era responsable de la producción del 18% del azúcar necesario para el abastecimiento del mercado. De esta forma, tres grandes empresas —SGA, CIA y ECAYA— se repartían el 83% de la producción de azúcar

⁷ Op. cit., pág.311.

⁸ Estas referencias han sido elaboradas a partir de documentos no catalogados de los archivos de la Sociedad Industrial Castellana, amablemente cedidos por D.José María de la Cuesta, heredero de un ejecutivo de la antigua sociedad.

nacional confiriendo al sector un alto grado de oligopolio empresarial a la vez que producían un efecto negativo para los agricultores, que a partir de ahora verán truncado el beneficio derivado de las pugnas entre fabricantes.

El panorama se completa con el Grupo de Fabricantes de Remolacha de la Región de Granada (que agrupaba a la Azucarera de San Isidro, Nueva Rosario, La Vega, Purísima Concepción, San Pascual y la Unión Agrícola Nuestra Señora del Carmen), con una cuota del 11%; la Sociedad Azucarera Antequerana, con el 1%, y las empresas del Duero, Sociedad Industrial Castellana y Colonia Agrícola e Industrial del Duero, con poco más del 4% de la cuota de mercado.

Este hecho constituye un precedente digno de ser tenido en cuenta, ya que abre una dinámica de entendimiento entre empresas que se reproducirá en otras coyunturas semejantes, siempre con la finalidad de evitar la competencia y mantener los precios, así como de repartirse las áreas de contratación y abastecimiento de materia prima.

Con estos caracteres los objetivos de autoabastecimiento se alcanzaron con creces en esta etapa, pero, a la par que los acuerdos contenían la producción, se estaba larvando el germe de la discordia —como ya ocurrió en 1911— y ante un mercado en expansión las distintas sociedades van perfilando, solapadamente, su estrategia de nueva implantación y ampliación de la capacidad instalada. Fue esta situación la que dio pie, una vez concluido el período de vigencia del acuerdo, a la dinámica fuertemente expansiva de la producción con la que se inició la cuarta década de siglo.

Sin embargo, si en la década de los veinte la bonanza económica relativa de nuestro país había provocado un tirón de la demanda de azúcar, posteriormente, los efectos de resonancia de la crisis internacional, agravados en España por la gran efervescencia política y social, determinaron su caída.

Ante tal situación, el aumento de la producción de azúcares, que llegaba a sus máximas cotas en la campañas 1931-32 y 1934-35, sufrió una aguda crisis al no poderse colocar en el mercado buena parte de sus reservas. Se ponía de manifiesto la incapacidad de un sector para ordenarse desde sí mismo,

que actuaba y se desenvolvía con un alto grado de improvisación, sin ponderar los riesgos y, ni mucho menos, ser prudente ante eventuales coyunturas. La crisis a la que se llegó se resolvió con el cierre de numerosas fábricas, pero, lo que es más relevante, con la intervención del Estado en un intento de regular las producciones y poner orden en un sector que había llegado a una situación de clara anarquía. Intervención que venía justificada por el enorme peso económico que tenía en sí mismo, por la cantidad de recursos financieros que movía, por la importancia que tenía en los ingresos al erario público, y por las implicaciones sociales que se derivaban para una pléyade de remolacheros indefensos ante las prácticas oligopolísticas de los industriales.

La respuesta del Estado ante esta situación se plasma en una normativa, la Ley de Azúcares de 1935, que marcó un hito fundamental, en tanto que va a representar, ahora sí, la decidida intervención de la Administración en la regulación del sector. No obstante, antes de profundizar en estas cuestiones, conviene resaltar que, paralelamente a la dinámica general que presentan los ritmos de producción de azúcar y de consumo, se estaba desarrollando otro conjunto de procesos igualmente importantes y que, desde el punto de vista espacial, revisten el máximo interés.

2. LA REMOLACHA COMO “CULTIVO ITINERANTE” Y LA ESCASA IMPORTANCIA DEL DUERO COMO REGION PRODUCTORA DE AZUCAR EN EL PRIMER TERCIO DE SIGLO

En la medida que los negocios azucareros están saliendo del desorden inicial, los emplazamientos indiscriminados de fábricas y la proliferación de áreas de cultivo por todas las regiones van dando paso a un proceso de selección de los espacios con mayor potencialidad remolachera; un proceso en absoluto breve, pues de hecho continuará durante décadas. Esta dinámica es la que confiere uno de los aspectos más interesantes a la producción azucarera en nuestro país: la conside-