

cuotas marcadas de producción, se permitía un conjunto de apoyos cuyo importe máximo, por cada 100 kg de azúcar blanco, no fuera superior al 23,64% del precio de intervención, aunque con la flexibilidad derivada precisamente de los planes de reestructuración del sector. En cualquier caso, este régimen de ayudas “excepcional” para el caso de Italia tenía su razón de ser al considerar que las producciones de remolacha y azúcar gozaban de unas condiciones desfavorables en términos ecológicos y de aplicación de modernos métodos de producción. Por su parte, Francia gozaba también de unas ayudas especiales para la reestructuración del sector cañero en sus Departamentos de Ultramar, para una cantidad de azúcar que no sobrepasara la cantidad de base asignada a esos Departamentos y en un monto no superior a 6,04 Ecus. Este conjunto de ayudas especiales a determinados países miembros constituye un antecedente de interés a la hora de asignar ayudas a España, como más adelante veremos.

En conjunto, toda esta serie de disposiciones reguladoras hacen de la OCM del azúcar una de las más evolucionadas, perfectas y maduras de cuantas rigen en la Comunidad. Y a ellas se somete el sector remolachero-azucarero en nuestro país según lo dispuesto en el Tratado de Adhesión.

## **2. LA ADAPTACION DE LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACION NACIONALES A LAS COMUNITARIAS. EL TRATADO DE ADHESION EN EL SECTOR AZUCARERO**

Si la incorporación del sector agrario español al conjunto de “agriculturas” europeas ha sido un hecho decisivo al someterse a las reglas de juego que impone la Política Agraria Común, el subsector azucarero-remolachero en particular no ha sido una excepción. Las condiciones de adaptación a las nuevas circunstancias económicas y administrativas que impone el marco comunitario han sido y siguen siendo muy duras para los productos denominados continentales; y todo ello en función de las desventajas comparativas, que, desde el punto de vista estructural, nos separan del resto de los países comunitarios. No obstante, y

como hecho excepcional, las condiciones en las que se desarrolló la negociación e incorporación del subsector remolachero-azucarero no han sido especialmente traumáticas.

### **a) La aproximación a las fórmulas comunitarias en la regulación del sector**

A pesar de la mayor eficacia de los productores comunitarios y de los problemas de competitividad que se derivan de los reajustes establecidos en los precios, la aplicación de la normativa comunitaria a la regulación del sector remolachero-azucarero se ha ido haciendo sin excesivos problemas. Había aspectos normativos que ciertamente diferían de los comunitarios, como, por ejemplo, el hecho de que el sistema para regular el sector girase en torno a la materia prima, o que el mercado internacional del azúcar continuase siendo cometido del Estado y que no existiera una reglamentación para los edulcorantes sustitutivos (a excepción de la normativa que limitaba la ampliación de las producciones). Sin embargo, no resultaba difícil la adaptación en función del considerable esfuerzo de aproximación que se había venido realizando durante las últimas campañas. Así, a partir del Real Decreto núm. 1874/84 de 17 de Octubre de 1984 que regulaba las campañas comprendidas entre 1985-86 y 1987-88, ya se observaba un notable paralelismo entre la normativa comunitaria y la nacional, al diferir tan sólo en los aspectos arriba comentados, es decir, la Comunidad establecía un precio indicativo para el azúcar a partir del cual se fijaban los precios base y mínimo de la remolacha, y en España el Gobierno fijaba por decreto en cada campaña un precio base para la remolacha considerada tipo y, por otro lado, previo informe de la Junta Superior de Precios, se establecían los precios máximos del azúcar sobre muelle de fábrica y de venta al público para la Península y Baleares. Este aspecto, fue eliminado también con la incorporación al Mercado Común. En un primer momento<sup>8</sup> tan sólo se fijó el precio de la bolsa de 1 kg de azúcar blanquilla, quedando los demás tipos y

---

<sup>8</sup> Orden de la Presidencia de 21 de marzo de 1986. *B.O.E.* núm. 70 de 22 de marzo de 1986.

presentaciones en régimen de libertad de precios; libertad que se hizo extensible a todas las producciones a partir de diciembre<sup>9</sup>.

Pero en dicha normativa, al contrario que en las anteriores, ya se expresaba con claridad una diferenciación entre dos tipos de azúcares, objetivos “A” y “B”, a los que correspondían sendos tipos de remolacha “A” y “B”, y cuyo máximo sería el “A+B”, que en la normativa se denominaba Objetivo Indicativo. Por encima de ellos el azúcar producido no correspondiente a las cuotas fijadas a cada empresa era considerado excedentario y destinado a la exportación, siendo responsabilidad de la empresa que lo hubiera originado con la participación, previamente establecida, de los agricultores; obviamente, éste se correspondía con el tipo de azúcar “C” comunitario. Por otro lado, las cuantías fijadas se distribuían entre las empresas nacionales de acuerdo con unas cuotas que reflejaban la trayectoria productiva y que, en última instancia, servían para controlar las producciones y adecuarlas a los niveles de consumo interno.

La remolacha contratada gozaba de un precio diferencial según la categoría asignada, “A” o “B”, de tal forma que la remolacha “B” se cotizaba al 60% del precio base de la remolacha “A”, si bien ambos estaban gravados hasta un 5% para financiar el fondo interprofesional destinado a cubrir los gastos de los excedentes que se pudieran generar; con ello teníamos reproducido a escala nacional, junto al precio mínimo para la remolacha, el principio de neutralidad presupuestaria que rige en la Comunidad. Ahora bien, los problemas excedentarios no eran tan graves como los del conjunto de la CEE, por lo que los reportes a nivel de empresas o zonas mantenían cierta línea de equilibrio. También se contemplaba la obligatoriedad de las empresas azucareras de mantener remanentes mensuales en una cuantía equivalente al 10% de la producción de todas sus fábricas en el conjunto de los doce meses anteriores.

En definitiva, después de este paquete de medidas se puede afirmar que en el momento de nuestra adhesión a la Comunidad las normas que regulaban el sector se adecuaban, en sus aspectos básicos, a las que regían para el conjunto de la CEE; de ahí que

---

<sup>9</sup> Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de diciembre de 1986. En *B.O.E.* núm. 290 de 4 de diciembre de 1986.

fuerza el problema de las cuotas que se pudieran asignar a nuestro país uno de los aspectos fundamentales en las negociaciones de integración.

### **b) Los aspectos derivados del Tratado de Adhesión**

Cuando se conocieron los términos que el Tratado de Adhesión contemplaba para el sector remolachero-azucarero nacional no se disimuló una cierta sensación de satisfacción. La verdad es que se habían conseguido aspectos muy positivos teniendo en cuenta el momento en el que se llevó a cabo y, sobre todo, los problemas que se plantearon en la mayor parte de las producciones. En principio, el Tratado garantizaba una cuota en la línea de lo que se había venido produciendo en los últimos años en nuestro país; contemplaba además, como país mediterráneo, la posibilidad de fijar un régimen de ayudas de adaptación y, por último, se determinaba un período transitorio de 10 años para que se produjera la plena convergencia de precios.

#### **1.º *Las cuotas azucareras asignadas a España***

La asignación de cuotas de producción era, en vísperas de la integración, una de las cuestiones que generaron mayor inquietud entre los productores; inquietud que se fue diluyendo en función de que las cantidades finalmente asignadas estaban ajustadas, básicamente, a las necesidades de abastecimiento. En concreto, la cuota de azúcar "A" se estableció en 960.000 Tm, la cuota de azúcar "B" en 40.000 Tm y la isoglucosa "A" y "B" en 75.000 Tm y 8.000 Tm de materia seca respectivamente.

Dichas cantidades recortaban los volúmenes de producción y de objetivos trazados por la Administración en las últimas campañas (la media de producción desde 1980-81 hasta el momento de la incorporación era de 1.070.000 Tm y la de los objetivos establecidos por la Administración de 1.100.000 Tm, si bien es significativo que en la campaña 1985-86 los objetivos fijados fueran de 945.000 Tm de azúcar "A" y 40.000 de azúcar "B"), pero

ciertamente no representaban un gran quebranto al adecuarse a las necesidades de consumo y se estimaron, por lo menos entonces, como suficientes para atender a las necesidades de autoabastecimiento a corto plazo. Sin embargo, conviene resaltar que las cantidades fijadas presentaban un aspecto muy positivo para el sector en nuestro país, al menos en su dimensión cualitativa; concretamente, el hecho de que el 96% de la cuota azucarera correspondiera a azúcar "A", y sólo el 4% al tipo "B", nos situaba como el país comunitario con mayor cantidad de azúcar (en términos relativos) pagada a pleno precio, al contrario de lo que ocurría en otros grandes productores.

Dichas cuotas, según lo establecido en el Tratado, debían distribuirse entre las empresas azucareras o de isoglucosa establecidas en el territorio nacional que hubieran molturado en el año civil 1985, siempre teniendo en cuenta los derechos de producción aplicables con anterioridad a 1986, para el azúcar, mientras que la isoglucosa se repartiría según la base de sus producciones en el año 1983 (Vid. cuadro 108).

## 2.º *Los precios y las ayudas nacionales*

Otro aspecto importante de la Adhesión lo constituía el capítulo de precios del azúcar y de la remolacha. En este sentido, el Tratado preveía unos precios de intervención del azúcar blanco a partir del 1 de marzo de 1986 semejantes a los de intervención español de la campaña 1985-86, incrementados en una cantidad que ajustara la diferencia de calidad, las pérdidas debidas a la valoración de la melaza y la cotización a la producción. Por otra parte, la remolacha tendría un precio base "A" igual al precio de garantía contractual de la campaña 1985-86, incrementado con los gastos de transporte y la cotización a la producción<sup>10</sup>. Según dichos presupuestos, los precios medios del azúcar y de la remolacha eran claramente superiores a los comunitarios. De hecho, en el momento de nuestra integración, la Comunidad había

<sup>10</sup> Cf. SECRETARIA GENERAL TECNICA: *Acta de adhesión España-CEE, Agricultura, M.A.P.A.*, Segunda Edición, corregida y ampliada, Madrid, 1985, págs. 43-50.

fijado un precio base para este producto cifrado en 40,89 Ecu/Tm, lo que suponía un precio medio de entre 5.100 y 5.200 ptas/Tm; para esta misma campaña, el precio medio percibido por los agricultores españoles era de 6.335 Tm/ha, es decir, un 23% más que el de sus homólogos comunitarios<sup>11</sup>.

Lógicamente tales diferencias debían desaparecer en un contexto de mercado común, para lo cual, el Tratado preveía un proceso de aproximación durante 7 años, que concluiría en 1992 (ampliable, previo acuerdo del Consejo de Ministros, hasta 1995) con la aplicación de los mismos niveles que en el resto de la Europa comunitaria. Estos ajustes eran realmente importantes y podrían llegar a ser traumáticos para los productores españoles, que tenían una estructura productiva mucho menos competitiva que sus homólogos comunitarios y basaban la rentabilidad de sus explotaciones en los precios elevados y no tanto en la reducción de costos de producción. Por esta razón, el sistema arbitrado consistía en mantener, durante esos siete años, los precios congelados y basar el acercamiento en el incremento progresivo de los comunitarios, con lo que las rentas percibidas por los agricultores sólo se incrementarían en la medida en que se depreciase nuestra moneda frente al Ecu (los precios se determinan en la moneda comunitaria) o se redujesen los costos de producción. En función del incremento que experimentasen los precios comunitarios la convergencia se realizaría a corto o medio plazo. Ahora bien, cabía el riesgo de que éstos evolucionasen a la baja (que es lo que realmente ha ocurrido), en cuyo caso los precios nacionales habrían de bajar también para evitar un incremento de las diferencias<sup>12</sup>.

En este sentido, y para hacer menos brusco el ajuste de precios, en el Tratado de Adhesión se contemplaba un régimen especial de ayudas nacionales (ya que existían los precedentes de

<sup>11</sup> Cf. ALVAREZ ARAGONESES, J. y otros: *La agricultura de Castilla y León en la Política Agrícola de la Comunidad Europea*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1987, pág. 82.

<sup>12</sup> En el R.(CEE) 1716/91 del Consejo de 13 de junio de 1991 se ponía en evidencia que, tras cinco campañas de integración, no se había conseguido la convergencia de precios y tanto el azúcar como la remolacha española se cotizaba un 16,2% y un 17,7% respectivamente, por encima de la comunitaria. Por esta razón el período de aproximación se prorrogaba hasta 1995-96, realizándose en dos fases, una hasta 1992-93 y otra hasta 1995-96.

Italia y Francia) a los productores de remolacha (concretamente a la remolacha "A" y "B") cifrada en un máximo del 23,64% del precio base CEE y con una duración máxima de 10 años, es decir hasta 1995. Estas ayudas permitirían apoyar las rentas de los remolacheros mientras se preparaban para producir en igualdad de condiciones con el resto de los comunitarios.

Por último, se regulaban los intercambios entre España y el resto de la CEE, ya que las diferencias de tratamiento contemplado en el Tratado podrían distorsionar las condiciones de equilibrio. Para ello se establecieron unos Montantes Compensatorios de Adhesión que se elevaban a 8,6 Ecus por cada 100 kg, lo que nos da idea de las diferencias de precio entonces existentes.

En estas condiciones, con unas cuotas de producción establecidas y distribuidas para las empresas, con el mercado del azúcar liberalizado, con plena vigencia la corresponsabilidad de los excedentes y con un horizonte de siete años para adecuar las estructuras productivas y hacerlas competitivas, han ido transcurriendo las últimas campañas.

### **3. EL DESARROLLO DE LAS ULTIMAS CAMPAÑAS: ADECUACION DE LOS VOLUMENES DE PRODUCCION A LAS CUOTAS COMUNITARIAS**

En la campaña 1986-87 ya rigieron plenamente las disposiciones comunitarias en materia de regulación. Los objetivos de producción cifrados se derivaban de la cuota establecida para nuestro país, de la cual 985.000 Tm de azúcar se obtendría de la remolacha y 15.000 Tm de la caña, con el objeto de mantener los últimos ingenios cañeros que seguían funcionando en el Sur.

#### **a) Los Acuerdos Interprofesionales y el reparto de cuotas por empresas: el destacado papel de las fábricas del Duero**

Las normas comunitarias en materia azucarera otorgaban, según el principio de autofinanciación, una notable dosis de "autonomía" al sector en su conjunto. Esto suponía que la Admi-