

Artículo

Creación, quiebra y remodelación del *trust* azucarero español: la Sociedad General Azucarera Española (1903-1916)

Ángel Pascual Martínez-Soto*

Universidad de Murcia

Ana Rosado-Cubero**

Universidad Complutense de Madrid

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Historia del artículo:

Recibido el 28 de febrero de 2019

Aceptado el 19 de julio de 2019

On-line el 18 de mayo de 2020

Códigos JEL:

N84

L41

L66

N44

Palabras clave:

Historia empresarial

Acuerdos no competitivos

Industria azucarera

Intervención estatal

JEL classification:

N84

L41

L66

N44

Keywords:

Business history

Antitrust issues

Sugar industry

Government and regulation

R E S U M E N

Tras la pérdida de las últimas colonias españolas, la industria del azúcar nacional experimentó un reajuste importante. Se mantuvo la pequeña producción basada en la caña, pero los grandes inversores apostaron por el desarrollo del cultivo de la remolacha y por la industria azucarera basada en esa materia prima. Un sector importante de los fabricantes españoles se agrupó en 1903 en la Sociedad General Azucarera (SGA), que se especializó fundamentalmente en la fabricación de azúcar de remolacha y alcanzó una cuota importante de las ventas. La constitución del llamado *trust* fue controvertida, pero los promotores del proyecto consiguieron privilegios adicionales del Estado. No obstante, y pese a contar con unas condiciones aparentemente favorables, el *trust* acabó fracasando. Partiendo de estos hechos, que han sido ya ampliamente analizados por los historiadores, este artículo se centra en dos debates que no han recibido la misma atención: la polémica que rodeó a la conformación de la empresa en 1903 y los conflictos con las empresas *no asociadas*, agricultores y almacenistas. Posteriormente analizaremos el debate teórico entre los economistas más relevantes de la época en torno a las causas de la quiebra técnica de la SGA y el papel del Estado en 1914. Ese mismo año, se creó la asociación de fabricantes de azúcar a fin de reordenar el sector.

© 2019 Asociación Española de Historia Económica

Founding, fail and recovering of the Spanish sugar trust: Sociedad General Azucarera Española (1903-1916)

A B S T R A C T

After the loss of the last Spanish colonies, the national sugar industry experienced an important readjustment. Small production based on sugarcane remained, but the big investors bet on the development of beet cultivation and on the sugar industry based on that raw material. An important segment of the Spanish manufacturers grouped together in 1903 to form the Sociedad General Azucarera (SGA) that specialized mainly in the manufacture of beet sugar, reaching an important share of sales. The constitution of the so-called "trust" was controversial, but the promoters of the project got additional privileges from the State. However, despite having apparently favorable conditions, the trust failed. Starting from these facts already widely analyzed by historians, this article focuses on two debates that have not received the same attention: the controversy that surrounded the formation of the company in 1903, and the conflicts with the «non-associated» companies, farmers and wholesalers. Later we analyze the debate among the most relevant economists about the causes of the technical bankruptcy of the SGA and the role of the State in 1914. That same year, the Sugar Manufacturers Association was created to reorganize the sector.

© 2019 Asociación Española de Historia Económica

* Correo electrónico: apascual@um.es

** Autora de correspondencia: arosado@ucm.es

1. Introducción

En las últimas décadas del siglo XIX el mercado nacional de azúcar era abastecido fundamentalmente por el azúcar de caña proveniente de las colonias¹, aunque también desde 1845 se había desarrollado una industria de azúcar de caña en la península en las zonas costeras de Almería, Granada y Málaga, que abastecía aproximadamente un tercio del mercado interno². La industria azucarera española tenía diecinueve fábricas de azúcar de caña en 1878 y veintitrés molinos para la caña. Las noticias que llegaban de distintos países europeos sobre el éxito de la industria azucarera de la remolacha y los enormes beneficios económicos que generaba para los países, animaron en 1874 a que se realizaran los primeros ensayos para adaptar el cultivo de la remolacha azucarera en nuestro país³. Las primeras pruebas se realizaron en 1882-1883 en el campo andaluz⁴ (Córdoba y Granada) y fueron acompañadas por la instalación de dos fábricas, que se convirtieron en dieciséis en el año 1898, mientras que las fábricas de azúcar de caña eran veintidós ese mismo año. La pérdida de las colonias españolas en 1898 fue el detonante para que el cultivo de la remolacha azucarera y su proceso industrial se expandiesen en un breve lapso.

En España, el sector del azúcar y su organización a comienzos del siglo XX ha sido estudiado por Donoso, Martín Rodríguez, Germán Zubero y Jiménez Blanco⁵ entre otros; sin embargo, apenas se ha prestado atención a aspectos relacionados con los sucesivos debates que se generaron a raíz de la constitución y el posterior fracaso de la Sociedad General Azucarera de España (SGA).

El mismo año de la fundación de la SGA se presentó ante el ministro de Hacienda una solicitud para evitar que el trust se constituyese. Lo promovían el presidente del Círculo Mercantil, el presidente de la Cámara de Comercio y dos representantes de varios gremios de Barcelona y Madrid. Solicitaron al ministro que detuviera la creación de la nueva empresa o que les compensara con una reducción de aranceles al azúcar. Parece que no les resultó contradictorio pedir libre comercio dentro de nuestras fronteras y protección frente al exterior. Este primer debate puede considerarse como un conflicto entre los integrantes de la industria: por un lado, los grupos de interés en la producción de azúcar, como agricultores y empresas azucareras, y por otro lado los clientes, como dulceros, chocolateros, galleteros y alcohólicos, entre otros.

En 1906 la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados empezó a debatir sobre el primer proyecto de ley sobre el azúcar, acompañada por una exposición presentada por la SGA. El debate sobrepasó el ámbito de los agentes de la industria y tomó un cariz nacional al llegar a las Cortes. Por tanto, esta controversia necesitó de un cuerpo teórico para analizar la situación, lo que condujo a la confrontación entre los economistas José García Ceballos Teresí, Antonio Flores de

Lemus, Luis Olariaga Pujana y Francisco Bernis Carrasco acerca de la organización de la industria y el papel del Estado. Ceballos Teresí era periodista económico y afín a Joaquín Sánchez de Toca, presidente de la SGA. Flores de Lemus, catedrático, en 1907 fue nombrado jefe de la Sección de Estadística de la Inspección General de Hacienda, desde donde estuvo detrás de las principales medidas de política económica del primer tercio del siglo XX. Olariaga, además de catedrático, era periodista, conferenciante y asesor en varios órganos estatales, y se posicionó a favor de la libre competencia. Bernis, también catedrático y de tendencia liberal, se preocupó por el fomento de las exportaciones. Por último, hemos incluido a J. Mariano, ya que escribió acerca del impuesto del azúcar en 1906 un estudio bien argumentado y que entra en contradicción con la postura defendida por Ceballos acerca del impuesto.

A raíz de la quiebra técnica de la SGA, los grandes temas de debate sobre esta industria se orientaron a analizar la crisis de sobreproducción, el consumo y el impuesto del azúcar. El primero de los temas devino en el papel que el comercio internacional debía jugar en la regulación de los mercados nacionales. Por su parte, el debate sobre el impuesto generó a su vez varios conflictos, ya que la propia industria era la recaudadora de estos⁶ y el control de su actividad era primordial. Por tanto, solicitaban una reducción del impuesto a fin de mejorar sus ventas, pero con un trasfondo de subvención encubierta. Esta controversia englobaba también el consumo y el lugar que el azúcar ocupaba en la cesta de la compra de los españoles, que en ese momento era un bien de lujo. Eso implicaba que el consumo no mejoraría mucho cambiando el impuesto, pero encarecía la materia prima de los principales clientes de la industria. Por su parte, Flores de Lemus y Bernis cuestionaron que existiera un problema con el impuesto porque, en su opinión, más bien había un problema con la gestión empresarial de la SGA.

El objetivo de este trabajo es estudiar el proceso de génesis y constitución de la Sociedad General Azucarera. Un elemento clave es el estudio y revisión de los debates de ideas en torno a la creación de esta empresa en 1903 y su posterior quiebra técnica. También analizamos la propuesta de Joaquín Sánchez de Toca para reflotar la compañía en 1913. Esta polémica entronca con el viejo debate entre proteccionistas y librecambistas⁷, y sobre cómo proteger a las industrias nacionales. Posteriormente expondremos los debates de ideas entorno al denominado problema azucarero en 1914 y, finalmente, se presentan unas conclusiones que resaltan las ideas fundamentales de este trabajo.

2. La creación de la Sociedad General Azucarera (SGA) en 1903: el intento de generar un *trust* azucarero español

El 16 de junio de 1899 se aprobó en las Cortes el texto de la ley que posibilitaba la creación de una industria azucarera nacional (Ley 19/12/1899), que entre otros derechos colocó el

¹ Tortella (1974) y Maluquer de Motes (1974).

² Exposición elevada al Excmo. Sr. Ministro de Hacienda por los representantes de la industria azucarera peninsular (1885).

³ Conde de Torres-Cabrera (1882).

⁴ Marrón Gaité (2011).

⁵ Donoso (1912); Martín Rodríguez (1987, 1988, 2009); Jiménez Blanco (1986), y Germán Zubero (2003).

⁶ Por Real Orden del Ministerio de Hacienda del 15 de abril de 1904, la SGA consiguió la centralización de pagos, ya establecida para tabacos, explosivos o cerillas.

⁷ Véase, por ejemplo, Serrano Sanz (1989); San Román (2001), y Perdices (2003).

arancel a la importación en 85 pesetas por quintal de azúcar a la vez que la industria nacional solo debía abonar un impuesto de 25 pesetas/100 kg. Estas condiciones provocaron una sobreproducción de azúcar en 1900, con excedentes de 30 000 toneladas (Andrés-Gallego, 1982, p. 490). Con esta protección arancelaria en 1900 funcionaban en España 15 fábricas de azúcar de remolacha, que en 1902 aumentaron a 44 y en 1904 llegan hasta 57. En 1903 varias fábricas de azúcar, la mayoría de remolacha, deciden unirse y fundar la SGA —escritura definitiva el 26-09-1903—⁸. Este hecho generó un profundo debate sobre la creación de la empresa —o cooperativa según algunas fuentes—.

A pesar de lo que se ha escrito sobre la SGA al presentar a la entidad como un proyecto de inversores del país (Martin Rodríguez, 2009), la realidad era otra y más compleja, ya que también confluieron inversores extranjeros. A finales de 1901 se creó un grupo que financió un estudio sobre la viabilidad del proyecto de fundar la Sociedad General Azucarera de España. Resulta interesante ver la composición y el capital que aportaron para ver la viabilidad del proyecto.

Cuadro 1

Inversores en el estudio de viabilidad de la futura SGA, 1902

Entidad	Capital aportado al proyecto (ptas.)
Banco Español de Crédito	25.000
Banque de Paris et des Pays-Bas	15.000
M. Cronier	10.000
Banque Aller et Cie.	1.000
Société Française pour le Commerce et l'Industrie	2.000
Banco de Cartagena	5.000
Marqués de Guadalmina	15.000
Domingo Juliana	18.000
Javier González Longoria	10.000
Manuel Arnús	15.000
Société Générale a Paris	2.000
Total	120.000

Fuente: Archivo Histórico del Banco Paribas. Suces 1902-1903.

Como puede apreciarse, el interés de la banca francesa en el proyecto era bastante importante: hasta cinco entidades mostraron su apoyo inicial desembolsando una parte del capital dedicado al estudio inicial. La constitución definitiva de la SGA se realizó con un capital social representado por

⁸ Sociedad General Azucarera de España. Escritura de constitución con condición suspensiva de 1º de julio de 1903 y Acta de cumplimiento de 26 de septiembre de 1903 ante el notario Bruno Pascual Ruilópez.

286 000 acciones de 500 ptas. cada una (143 millones de pesetas)⁹. Tan solo la Compagnie Financière de Paris et des Pays-Bas, cuyo agente en la operación de préstamo fue el Banco Español de Crédito¹⁰, adquirió 15 496 acciones preferentes y 6644 ordinarias por un valor de 11 070 000 pesetas (7,74 % del capital social)¹¹.

En 1903 la SGA conocida como «el trust» controlaba 46 de las 57 fábricas existentes y aproximadamente el 98 % de la producción general de azúcar (Martín Rodríguez, 1987, p. 303), aunque conforme a los datos de la Dirección General de Aduanas tan solo controlaba el 60% de la producción de azúcar de remolacha, que fue, a la postre, la producción azucarera más relevante si consideramos que la producción de azúcar de caña era más restringida debido a la menor cosecha de materia prima.

En 1903, unos meses después de la creación de la SGA, se presentaba ante el Ministro de Hacienda una solicitud de los principales consumidores de azúcar (dulceros, galleteros, etc.) para que no siguiera adelante el trust. Sus argumentos principalmente se basaban en que el trust supondría la muerte de la pequeña industria familiar, la ruina de los agricultores y el despido de miles de trabajadores, además de una subida de los precios «lo que sería un buen negocio para los reyes del dinero y una inmensa desgracia para el resto del país» (El Trust azucarero, 1903, p. 11). Con base en estos argumentos solicitaban al ministro que impidiera la formación del trust o que les compensara con la bajada de aranceles para la importación del azúcar (lo consiguieron en 1914).

La mayoría de las cámaras de comercio españolas se opusieron a la creación del trust azucarero, por considerarlo el germen de un monopolio. La cámara de comercio más favorable al proyecto fue la de Zaragoza, que argumentó a favor de la constitución de la SGA¹². No en vano, varios de sus directivos estaban implicados en la formación de la nueva sociedad¹³. Al poco de constituirse la SGA en 1904-1905, junto con otros grupos empresariales, solicitaron del Gobierno medidas de protección arancelaria y una regulación industrial favorable a los intereses del sector industrial. La SGA demandaba la ayuda del Estado con el objetivo de dotar a la industria de mayor estabilidad, lo que implicaba favorecerlo en su posición de líder, aunque no logró el control del sector de manera rotunda como pretendieron sus directivos (gráfico 1).

⁹ El reparto de acciones fue el siguiente: 200 000 eran preferentes y los 86 000 restantes ordinarias, que correspondían a los propietarios de las fábricas, los cuales aportaban además otros bienes que se incorporaron al proyecto y según lo estipulado en sus contratos respectivos,

¹⁰ Archivo Histórico del Banco Paribas. Suces 1902-1903. Livre 123B/H34.

¹¹ También adquirió 27 millones de pesetas en obligaciones al 90%.

¹² «Los trusts y cartels a cuya organización se ajustará seguramente la nueva Sociedad en proyecto, se proponen en primer término limitar los desastrosos efectos de la libre concurrencia mediante la unidad técnica, que, modificando los medios de trabajo, mejore las condiciones del producto elaborado y la reglamentación de la producción y el precio» (El Trust azucarero, 1903: 53)

¹³ «...el presidente de este Centro mercantil D. Pedro Bergua que es gerente de la Nueva azucarera de Zaragoza y accionista de varias otras... que se vio el pasado año comprometido su capital por su mala marcha, buscó su salvación en el préstamo de un millón seiscientos mil pesetas que le hizo la casa de banca Villarroya-Castellanos» (El trust azucarero, 1903: 56)

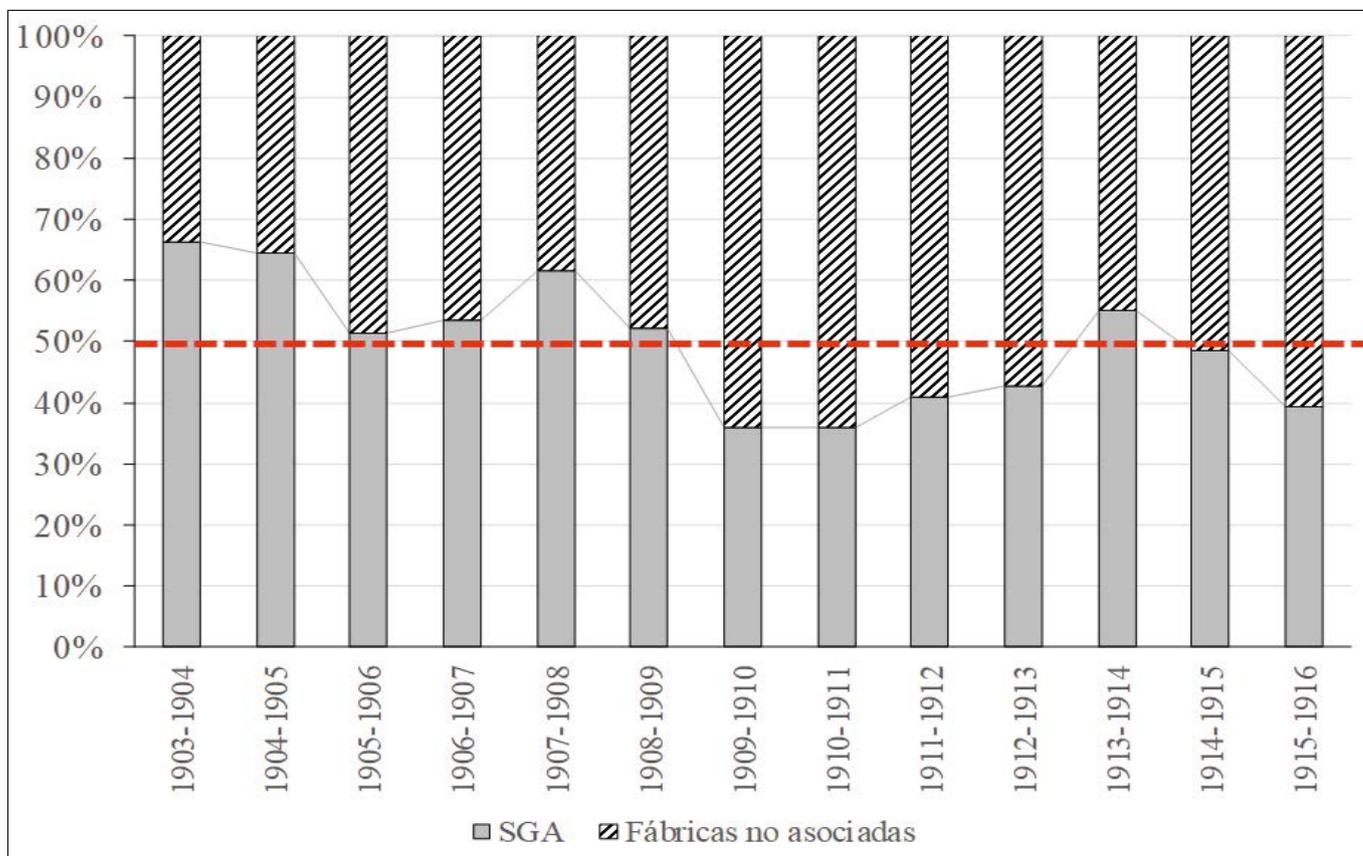


Gráfico 1. Cuota de producción de la SGA en el total de la producción nacional de azúcar, 1903-1916.

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Dirección General de Aduanas, Producción y Circulación de Azúcares, Achicoria y Alcohol Industrial, años 1903 a 1916.

La SGA cometió un error grave al aceptar los azúcares aportados por las antiguas sociedades que se integraron en ella, y aun uno mayor, la elevación de los precios que acordó la Sociedad para vender sus remanentes a un tipo que no estaba en concordancia con el de compra o aportación, estimulando de esta manera el interés y confianza para la construcción de nuevas fábricas, sin tener en cuenta sus promotores que el tejido fabril existente podía producir un exceso considerablemente superior a la cifra del consumo nacional. Esta situación comprometió los capitales invertidos en la industria y redujo los beneficios esperados. Como la norma acordada de antemano por la SGA consistía en limitar la producción en la cifra de consumo, al haber cerrado numerosas fábricas suyas, provocó la reducción considerable de los terrenos para cultivo de la remolacha. Así, en sus fábricas de Aragón, uno de los centros claves de la SGA, no estaba terminada la campaña 1904-1905 y se acumulaban en los almacenes de las fábricas pertenecientes a la SGA la enorme cifra de 250600 sacos, con más de 14 millones de kilos de azúcar, pues a la cantidad aportada inicialmente (campaña 1903-1904) por estas se unía la producción de la campaña 1904-1905 controlada por la SGA (Portillo Roldán, 1906, p. 18).

El Estado acudió al rescate de la compañía y al amparo de la ley Osma la SGA logró controlar el 60% de la cuota del mercado (McGee, 1964, p. 132). El 3 de agosto de 1907 se aprobó la ley Osma, por la que durante tres años no se permitía el establecimiento de nuevas fábricas de azúcar ni ampliar la capacidad instalada de las ya existentes. Y durante otros tres años consecutivos tampoco se permitiría la instalación de una

nueva fábrica a menos de 80 km de distancia de una preexistente. Estas medidas fueron la consecuencia de la *captura* del Estado que realizó SGA, aunque la empresa no alcanzaba los beneficios esperados.

En España no solo operaba la SGA, sino que convivían fábricas de azúcar independientes denominadas *no asociadas*. La ley Osma no pudo detener la proliferación de nuevos fabricantes no asociados en el sector como pretendía la SGA, ni tampoco pudo resolver los problemas estructurales del trust, que tuvo que afrontar un recrudescimiento de la competencia. El sector azucarero continuó envuelto en una maraña de problemas debido a que esta normativa no ordenaba las campañas, que era el verdadero eje de en el que debían pivotar los fabricantes, evitando los enfrentamientos con los labradores, entre los productores de caña y los de remolacha, entre las distintas regiones productoras de ambas materias primas y, finalmente, corregir el problema de los excedentes de azúcar acumulados. Como señalaba Luis de Olariaga, el trust intentó destruir a la competencia en el mercado, primero privando a las empresas no asociadas o libres de la materia prima, es decir de remolacha, ya que la SGA trató de comprar toda la producción nacional, y esta estrategia fracasó; posteriormente inundó el mercado de azúcar a fin de ahogar a las fábricas no asociadas al hundir los precios, y nuevamente fracasó. Por tanto, «la Sociedad General Azucarera tuvo que acudir a nuestros generosos políticos» (Olariaga, 1916 b, p. 11).

La base sobre la que se construyó la industria azucarera, compuesta por la SGA y las fábricas no asociadas, era el precio garantizado del producto final. Así, el precio original para el azúcar

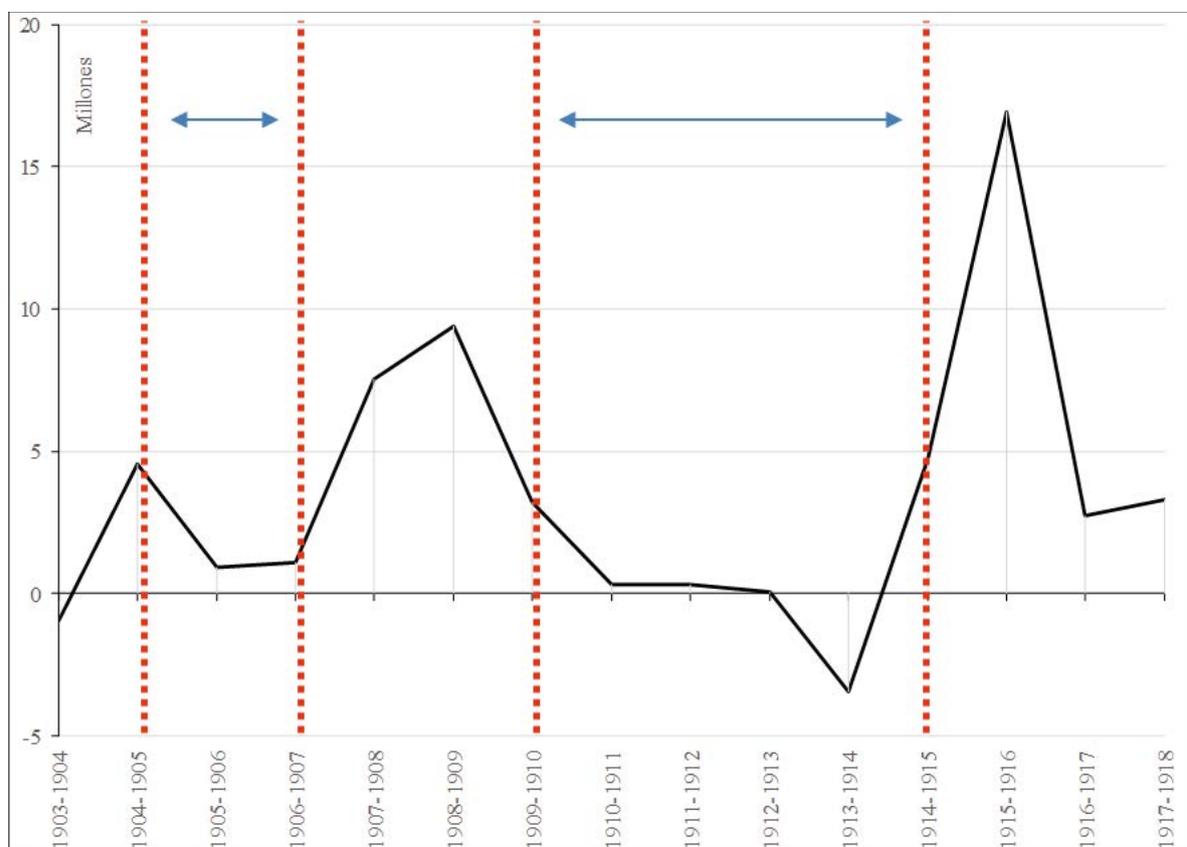


Gráfico 2. Resultados económicos de la SGA, 1903-1918 (millones de pesetas).

Fuente: Elaborado con datos de las *Memorias Anuales* de la SGA de España, años 1903-1918.

era de 115 pesetas/quintal métrico de azúcar. Esos precios propiciaron un exceso de capacidad instalada¹⁴ y beneficios extraordinarios (McGee, 1964, p. 169). Algunas fábricas obtuvieron ganancias en un año que sobrepasaban más del 60% de su capital (Olariaga, 1916 a, p. 17). Entre 1903-1907 la SGA continuó con su afán de acopiarse de la mayor parte posible de la producción. Como consecuencia, se abrió una guerra para controlar el abastecimiento de remolacha a través de contratos exclusivos con los agricultores y otra guerra de precios del azúcar contra las empresas no asociadas (Ceballos, 1914, p. 20).

En 1907 (publicada y en vigor la ley Osma) y en un ambiente reinante de proteccionismo, los poderes públicos eran más proclives a intervenir en la economía concediendo algunos privilegios arancelarios o de otra índole para proteger la industria nacional. Unos años más tarde, en 1911, la Asociación de Labradores de Zaragoza consiguió que se derogara la ley Osma ante la pérdida de ingresos por parte de los agricultores. Además, se obtuvo una mayor libertad empresarial porque la derogación de esta ley abría la posibilidad de crear fábricas cooperativas y una reducción del impuesto sobre el azúcar (Andrés-Gallego, 1982, p. 491).

A pesar de contar con la protección política, la SGA tan solo consiguió controlar el mercado del azúcar entre 1903 y

1908 (gráfico 1), dado que sus fábricas producían más que las no asociadas; pero a partir de 1912 el reparto del mercado estuvo por debajo del 50 %. La situación se hizo insostenible, lo que provocó que en 1914 la SGA solicitase que a los azúcares representados por resguardos de depósitos o *warrants* no se les exigiera el pago previo del impuesto¹⁵. En el acta de la junta general de accionistas se recoge que, aunque el valor del azúcar que tenía la SGA en sus almacenes era de 25 millones de pesetas, los bancos tan solo les daban un crédito de 6 millones para terminar de pagar a los agricultores. Los miembros del Consejo de Administración ofrecieron un crédito personal a la SGA para salvar la situación (SGA, 1914, p. 9).

Antes de la llegada de Sánchez de Toca para reflotar a la SGA, los cálculos de la ayuda que precisaba la empresa según las fuentes de la época excedían los 300 millones de pesetas (Ceballos, 1914, p. 15), y sus estimaciones eran que para una producción de 140000 toneladas la ayuda no debería haber sobrepasado los 140 millones de pesetas. Incluso otra fuente señalaba que «el señor Pedregal en el Congreso calculó 500 millones de pesetas la prima de nacionalización» (Olariaga, 1916a, p. 17). El industrialismo promovido por la desconfianza en los fondos públicos y la abundancia de capital proveniente de la repatriación (Ceballos, 1914, p. 15) habrían llevado a las SGA a la quiebra, tal y como muestra el gráfico 2.

¹⁴ Usamos este término para explicar que no había incentivos para la instalación de nuevas fábricas, sin que hubiera a la vez el mismo interés en aumentar la producción de remolacha. Por tanto, había más capacidad industrial para la fabricación de azúcar de remolacha que el máximo de cosecha del tubérculo posible en España.

¹⁵ La Gazeta de Madrid de 12 de febrero de 1914, N° 43, pp. 378

Según señalaban la mayoría de los analistas, la crisis por la que atravesaba la SGA era privativa de la entidad y no formaba parte de una crisis general de la industria azucarera. El origen de su situación radicaba en su constitución, dado que al fundarse reconoció un valor superior al que en realidad tenían las fábricas que se asociaron y se constituyó con un capital excesivo, y si a esto añadimos sus excesivos gastos de administración, tendremos la explicación de la situación en que se encontraba. La SGA, tal y como se fundó fue un *error industrial* y el Gobierno no tenía la obligación de salvar un proyecto privado mal fundado y peor administrado. La valoración de las fábricas fue independiente de la rentabilidad, éxito o fracaso del negocio: «Se pagaban como si fueran nuevas, y aún mejor, unas instalaciones que estaban a punto de ser desguazadas» (Jiménez Blanco, 1986, p. 299). Y no se impuso el pago de la fusión por canje de papel, lo que hubiera dejado una opción de valoración a la cotización de las acciones (Ceballos, 1914, p. 20). El grupo financiero que entró en el negocio se impuso a los directores de la industria con nefastas consecuencias para el negocio «al convertir en financiero un negocio industrial» (Donoso, 1912, p. 142).

Mariano diagnosticó que al amparo de derechos aduaneros prohibitivos para la importación de azúcar surgieron una oleada de fábricas mal emplazadas y mal administradas y aun así se creó un trust representado por la SGA. Esta empresa nunca llegó a controlar todo el espectro de fábricas ni el mercado del azúcar y quebró. La operación de rescate pública no estaba destinada a salvaguardar los intereses de la industria azucarera, sino a la precitada compañía (Mariano, 1906, p. 26).

La intervención estatal en la SGA generó elevados sobrepresos para el consumidor, ya que, aunque el precio oficial era de 1,16 pesetas/kg de azúcar, en realidad costaba entre 1,25 y 1,30 ptas./kg. Por otra parte, los almacenistas en las provincias, que debían estabilizar los precios almacenando y vendiendo el azúcar a lo largo del año, especulaban manejando las reservas de azúcar, según afirmaban los fabricantes. En resumen, los precios de venta para los fabricantes eran ruinosos como consecuencia de la sobreproducción y también del estado de *salvaje competencia* que reinaba en el sistema. Esto explicaría también las pérdidas que sufrió la SGA (gráfico 2).

Los contactos entre la SGA y el Estado para establecer con apoyo público el trust no produjeron los efectos esperados. En 1914 se produjo una crisis de sobreproducción que condujo a que la industria azucarera se convirtiera en un problema económico para el país, dado su estrecho vínculo con la agricultura, ya que en cada campaña varios cientos de millones de pesetas estaban implicados en esta crisis.

3. El programa del presidente de la SGA, Joaquín Sánchez Toca, para reflotar a la SGA (1914): la sindicación de la industria

En la junta general de accionistas de la SGA celebrada el 22 de noviembre de 1913 se nombró presidente de la sociedad a Joaquín Sánchez de Toca¹⁶. En su alocución a la junta presentó

¹⁶ Joaquín Sánchez de Toca presidió la SGA desde 1914 hasta 1935 y el Gobierno de España durante unos meses de 1919. Curiosamente, ya existía libre movilidad para el desarrollo de actividades en el sector público y en el privado. El ministro de Hacienda, Tomás Castellanos y Villarroya, terminó presidiendo también el trust alcoholero (Tuñón de Lara, 1967, p. 52).

su análisis de la situación y sus propuestas¹⁷. Señalaba que las causas de mal estado de la compañía se debía a los errores originarios de constitución y el angustioso problema financiero, así como también que los *warrants* sobre azúcar, la principal herramienta para obtener el capital circulante de campaña, habían perdido su apreciación y el Banco de España ni podía ni quería operar descuentos directos sobre estos certificados de depósitos. A esto se añadía la desorganización del mercado azucarero. El encarecimiento del capital circulante derivado de la contracción de las operaciones de crédito y los descuentos ordinarios del Banco de España, como consecuencia de estar rozando el límite legal de su emisión de moneda fiduciaria, provocaba que bancos y banqueros no dispusieran de liquidez.

Al finalizar la aplicación de la ley Osma en 1911 surgieron nuevas fábricas que empujaron a la quiebra a las 53 ya establecidas al provocar el alza del precio de la remolacha. En campañas anteriores la SGA, con un volumen de operaciones cifrado en 80 millones de pesetas, aparecía como un cliente preferencial de los bancos. Se le brindaban créditos sin problemas. Pero esta situación fue empeorando y la necesidad de lograr las 300 000 pesetas diarias que correspondían a los gastos de campaña para el pago de materia prima y salarios, implicó horas críticas para más de 85 000 labradores que dependían de la SGA.

Las causas de esta situación, según Sánchez de Toca, había que buscarlas en los «funestos artificios del arancel» que ha incidido sobre el alza de los valores de los factores de producción. Además, señala la sobreproducción respecto al consumo de veinte millones de habitantes, que se cifra en 100 000 toneladas. En la disputa de ese mercado estaban implicadas las 53 fábricas lo que originaba una competencia ruinosa. La desproporción inestable entre el valor del producto elaborado y el coste de la materia prima era uno de los principales motivos de la situación de la SGA. Según Sánchez de Toca, con precios entre 40-45 pesetas que habían llegado hasta 50 pesetas por tonelada de remolacha entregada en fábrica era imposible la expansión de la industria.

Entre las medidas para solucionar el problema estaba el de la sindicación general de la industria, lo que en realidad significaba la constitución de un monopolio. Se trataba de concertar una *modus vivendi* que previera de manera inmediata el derrumbamiento general del sector. Sánchez de Toca ponía como ejemplo un fenómeno parecido de sobreproducción y competencia desenfrenada que había sucedido en la industria siderúrgica alemana y cómo Thyssen logró syndicar a las acerías por procedimientos más sencillos y eficaces que los de una transmisión de las propiedades de las fábricas y de transfiguración de capital con traslado de acciones como las que se idearon con la fundación de la SGA. La combinación sindical respetaría la autonomía y personalidad de todas entidades de la industria y se lograrían tres objetivos fundamentales: disminuir los gastos generales; normalizar orgánicamente del proceso progresivo de la producción, asegurando las salidas normales de los productos elaborados, y estabilizar los precios en niveles remuneradores. En este sentido, Sánchez de Toca estaba en línea con lo que estaba sucediendo en el mundo de la empresa en Europa en esos momentos.

Finalmente, Sánchez de Toca opinaba que era necesario una nueva reforma del impuesto que aliviase la crisis de la indus-

¹⁷ Publicado en *El Financiero Hispano-Americano*, 28-11-1913. pp. 834-836.

tria. El azúcar sería uno de los artículos en los que se debía comprobar la eficacia de una política fiscal orientada a aumentar los ingresos de la recaudación, reduciendo el tributo para desarrollar el consumo. Según su plan, el control de la cosecha, y por tanto del precio pagado por la materia prima, era el factor fundamental para la supervivencia de la industria. En 1914 se puso en marcha la nueva estrategia de la SGA y se abandonaron los contratos cerrados de adquisición de la cosecha con los agricultores de las zonas cercanas a las fábricas. También Sánchez de Toca consiguió del Gobierno una reducción del impuesto del azúcar.

El análisis de Luis Olariaga sobre el plan que Sánchez de Toca había concebido para salvar la empresa hizo hincapié en que incluía la sindicación de todos los azucareros (SGA y las nos asociadas) para evitar pugnas en la compra de remolacha y venta de azúcar, lo que llevaría a la industria a una estructura de mercado monopolístico, al controlar tanto el precio como la oferta de azúcar. El argumento de que la bajada del impuesto sobre el azúcar se transmitiría al consumidor, y de esta forma, incrementar el consumo (Olariaga, 1916b, p. 11), no tuvo tan buena acogida. Recordemos que una de las quejas de la industria era que los españoles consumían fruta fresca en vez de azúcar¹⁸, lo que impedía el aumento del consumo. En definitiva, lo que proponía Sánchez de Toca era la constitución de un oligopolio coordinado bajo la dirección de la SGA. Esta opción se planteaba en el momento que el liderato de la Sociedad empezaba a verse discutido por la constitución de dos grandes grupos nuevos: el catalán Industrias Agrícolas (1910) y el aragonés Azucarera del Ebro (1911).

Sánchez de Toca alcanzó un relativo éxito con algunos de los puntos que constituían su programa. Así, logró que la industria firmara un convenio de contingentación de ventas entre los fabricantes de azúcar el 17 de marzo de 1914, cuya finalidad era ajustar la oferta de azúcar a la demanda¹⁹. Para ello se establecía la cantidad de azúcar que cada una de las sociedades firmantes podía dar al consumo y los precios en fábrica para todo el sector. El plazo de vigencia era de tres años, prorrogables por otros tres de común acuerdo de la totalidad de implicados. Este convenio fue el primer intento firme para lograr la ordenación del sector y una muestra de la capacidad de negociación de Sánchez de Toca que logró el apoyo de la Compañía de Industrias Agrícolas y, en menor medida, de Azucarera del Ebro. Desde entonces funcionó como la asociación de fabricantes de azúcar, que reguló el reparto de producciones entre fábricas, con acuerdos con los agricultores y almacenistas, así como organismo regulador con los dulceros, chocolateros, galleteros y otros grandes consumidores intermedios de azúcar. Los consumidores no obtuvieron una rebaja en el precio del azúcar, por lo que la queja, respecto al consumo nacional, se mantuvo.

Los firmantes del acuerdo de reparto del mercado se vieron sorprendidos por el estallido de la Primera Guerra Mundial,

que pondría a prueba los acuerdos fundamentales y la capacidad del Gobierno para hacer frente a la situación. La primera respuesta de este fue asumir los argumentos de la industria azucarera, dado que el sector no podía bajar más los precios de venta porque no lo permitían sus costes de producción. La opción adoptada fue una rebaja del impuesto para dar salida a un *stock* existente de 150 000 toneladas. El resultado de esta política se plasmó en la ley de 15 de julio de 1914 elaborada por el ministro de Hacienda Gabino Bugalla²⁰.

4. El problema azucarero en España en 1914: el debate

Como se ha señalado, con motivo de los problemas económicos de la SGA, que ya constituía un asunto nacional porque se vislumbraba una posible nacionalización, se publicaron varios informes y artículos contradictorios acerca de las soluciones al problema del azúcar en España. El debate se percibe en los artículos de Ceballos Teresí, principalmente el de 1914, y el de Flores de Lemus, que hemos datado en 1915. Ceballos centró su alegato en torno a la imposición de un precio por tonelada de remolacha en finca para los agricultores y que se redujera el impuesto sobre el azúcar. Por su parte, Flores de Lemus argumentaba que el precio pretendido por Ceballos para la remolacha era insuficiente para los agricultores y que no se debía tocar el impuesto puesto que la causa de los problemas de la industria era el derroche de los capitales invertidos y unos precios excesivos de la remolacha. Luis de Olariaga en sus tres artículos titulados «El botín azucarero» defendió la necesidad de que el comercio internacional regulara tanto la sobreproducción como el precio, sobre la base de que el mercado del azúcar está manipulado por los poderes públicos. El apartado dedicado al impuesto del azúcar en el libro de Francisco Bernis titulado *La Hacienda Española*, mantuvo la misma línea que Olariaga en cuanto a la necesidad de una leve apertura al mercado internacional, ya que consideraba que la industria no sobreviviría sin el arancel. Además, propuso que el ministro de Hacienda dispusiera de una cantidad de azúcar a precio de coste en caso de que hubiese que reajustar el mercado, lo que entra en contradicción con su primera propuesta.

4.1. La crisis de sobreproducción

Las crisis de sobreproducción de *inputs* agrarios azucareros (la caña y la remolacha) se originaban cuando la cosecha era superior a la cantidad demandada por la industria de la que dependía. Los agricultores dedicaban más hectáreas de tierras al cultivo de un producto en concreto, atendiendo a sus expectativas sobre el precio de venta o cuando el año anterior detectaban un exceso de demanda. El argumento de Ceballos sobre la sobreproducción no era muy sólido, ya que defendía que el precio de la remolacha era manipulado por los agricultores a su antojo y que el Estado debería establecer un precio máximo. En el caso que nos ocupa, la sobreproducción podía venir pro-

¹⁸ Esta queja se registra en acta de junta general de accionistas de la SGA de 1914.

¹⁹ Archivo de la Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España, leg. 132, Convenio 1914. Los cupos de ventas se calcularon sobre la base de un consumo nacional de azúcar de 140 000 toneladas/año. La cantidad que cada compañía podía poner en venta para el consumo se fijó teniendo en cuenta la producción de la última campaña, corregida por las producciones de años anteriores. El precio se fijó en 55 cents./kg para el azúcar pilé y 53 cents./kg para el pilé (precios netos, sin impuesto).

²⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 197, 16-07-1914, Ley Relativa al Impuesto del Azúcar 15/07/1914. Esta ley redujo el impuesto de 35 a 25 pesetas/100 kg y los derechos de aduanas a 60 ptas./100 kg, para mejorar el comercio internacional, sobre todo para dar soluciones al problema de las existencias de azúcares acumulados. Esta ley fue un pacto entre el ministerio de Hacienda y la nueva Asociación de Fabricantes dirigida por Sánchez de Toca

vocada por una promesa de precio de compra a precio cierto de la cosecha de remolacha, como parece que hizo SGA, más que por el empeño de los agricultores. Los desajustes de la producción de remolacha y las necesidades de materia prima de la industria tenían muy difícil solución. Lo curioso de la industria azucarera, como se quejaba Olariaga, era que el Estado español intervenía en el mercado sin dejar que el comercio internacional regulara la cantidad de remolacha que se manufacturaba anualmente.

En este punto encontramos similitudes con el viejo debate proteccionistas/librecambistas, que tan agrios momentos provocó en el Parlamento español y en el Congreso Mercantil de 1886 (Rosado, 2003), ya que el comercio internacional hubiera sido un buen catalizador de los desajustes de la producción de azúcar, en efecto, si se hubiera primado y subvencionado la exportación como habían hecho otros países europeos. El periodista económico Ceballos Teresí escribió un lúcido alegato con cifras en el que demostró que los auténticos beneficiarios de las medidas gubernamentales de protección arancelaria habían sido los almacenistas, los agricultores y el propio Tesoro Público. En España, las medidas fiscales que adoptaron los Gobiernos fueron de carácter aduanero y marcadamente proteccionistas. En cambio, no existieron apoyos a la exportación como sucedió en la mayor parte de los principales productores europeos. De esta manera, los mayores costos de fabricación de la industria española (materia prima, carbón, gastos de fabricación, etc.) les impedía acceder a los mercados exteriores (Olariaga, 1915a, p.17).

Desde sus inicios, la política arancelaria fue decisiva. Así, en 1899 el arancel generó unos beneficios extraordinarios a la industria y como consecuencia natural propició la apertura de nuevas fábricas. ¿Esto generó una industria competitiva? Parece ser que la respuesta es no. El estudio que hizo Ceballos en 1914 confirma que el coste medio por kilogramo de azúcar en materia prima en España era 0,19 francos, al igual que en Rusia, por encima de Alemania, Suecia, Dinamarca o Austria-Hungría, que tenían un coste medio de 0,17 francos, y por debajo de Italia o Francia, cuyo coste rondaba los 0,20 francos por kg de azúcar (Ceballos, 1914, p. 63). La calidad de la remolacha era la que establecía el coste final del azúcar, a sabiendas de que la mayor parte de la simiente era alemana. Era el clima de la región el que determinaba la calidad de la cosecha. Las cosechas aragonesas han sido tradicionalmente mejores que las de otras regiones, ya que la calidad de la remolacha recolectada permitía obtener más azúcar. Esta será también una de las razones por las que las fábricas *no asociadas*, mayormente aragonesas, impidieron el control del mercado por parte de la SGA.

La crisis de sobreproducción de remolacha azucarera de 1914 dio lugar a una nueva controversia entre economistas sobre el diagnóstico de esta. Así, para Ceballos y Sánchez de Toca la solución sería una sindicación de la industria al estilo alemán (Ceballos, 1914, p. 83) y dejar, por tanto, que las empresas llegaran a acuerdos. Bernis apeló a un mercado regulador como el de Kiev, donde el ministro de Hacienda sería el encargado de repartir las cuotas de producción entre fabricantes, y determinar un precio remunerador para la venta (Bernis, 1917, p. 227). Mientras, para Flores de Lemus el problema era el cálculo de la sobreproducción, ya que según él uno de los fallos relevantes a la hora de estimar la sobreproducción se debía al cálculo erróneo que se hacía del consumo de azúcar en España. Flores escribió que para estimar el consumo de

azúcar había que sumar la importación y el movimiento del stock de los almacenistas, deduciendo de la suma las partidas que había sido objeto de devolución.

Entre 1911 y 1913 la Dirección General de Aduanas debería haber calculado tanto el consumo como las existencias de fin de año, así como la producción e importación del año siguiente, restando las existencias y la exportación. Sin embargo, prescindió totalmente del comercio exterior en sus cálculos. En 1914 el error fue peor al contabilizar los azúcares exportados, pero no los importados (Flores de Lemus [1915], s. f. en Serrano Sanz, 2010, p. 559). Según los cálculos de Flores de Lemus «el coste para los consumidores en el decenio 1904-1913 fue, descontando los impuestos, de 775 millones en cifras redondas», y si se hubiese comprado el azúcar en el extranjero, su valor en la misma plaza de Barcelona habría sido de 459 millones de pesetas, con un ahorro de 306 millones (*ibid.*, p. 564). El diagnóstico de que el Parlamento se plegó a las exigencias de los fabricantes fue compartido por Flores de Lemus, que a la vez que preveía el fracaso del negocio, dado que la capacidad instalada por las fábricas de azúcar superaba el consumo, mientras que los precios eran artificialmente elevados.

En 1914, Ceballos Teresí expuso las dificultades de la industria en un trabajo dedicado a Joaquín Sánchez de Toca, y todo parece indicar que fue pagado por la propia empresa²¹. El estudio se hizo con la finalidad de defender el programa que Sánchez de Toca presentó al hacerse con la presidencia de la SGA el 22 de noviembre de 1913. El diagnóstico que realizó Ceballos señalaba que «la saturación del mercado, la restricción del consumo por los elevados precios y el gravísimo error del Estado de considerar el azúcar como artículo de renta, con pretensiones impositivas de hasta de 50 pesetas precipitaron la crisis de sobreproducción» (Ceballos, 1914: 14). El error económico del Estado tenía su origen en el abandono del comercio internacional como regulador del mercado, sumado a una casi absoluta falta de preparación técnica, agrícola, industrial y mercantil del sector. Esto produjo una fiebre industrial contumaz, con improvisaciones financieras y lanzamientos de negocios para la especulación con las acciones, carentes de planificación y método (*ibid.*, p. 14-15).

Flores discutió la propuesta de Ceballos Teresí, por entender que era idéntica a la que hizo Sánchez de Toca como presidente de la SGA, obviamente. Según sus estudios, por debajo de 30 pesetas la producción no estaría asegurada. Las 25 pts./tonelada fue el precio comúnmente aceptado por los agricultores, y era el fabricante el que se las ingeniaba para obtener transportes baratos (Donoso, 1912, p. 143). Ceballos calculó las 25 pts./tonelada en finca comparando la rentabilidad de las hectáreas remolacheras en el resto de Europa, donde las 25 pts. eran el cálculo de la media europea del momento, lo que hizo que el azúcar se pudiera producir con una rebaja en coste de 11 pts./100 kgs y fijaba el coste de producción total en 30 céntimos el kilo, sumando beneficios e impuestos. Así, el precio de venta del azúcar en fábrica sería de 60 cént./kg (Ceballos, 1914, p. 61 y ss.). Hay que resaltar la importancia del precio de

²¹ El libro escrito en 1914 por Ceballos Teresí *El problema azucarero* está dedicado al Excmo. Sr. D. Joaquín Sánchez de Toca, modesto homenaje de su adicto amigo. Es más, dice que «la labor del señor Sánchez de Toca no puede confundirse con la de un presidente cualquiera de una sociedad anónima, siervo de la gleba plutocrática adscrito a un sueldo» (Ceballos, 1914, p. 16).

la remolacha, ya que a una calidad fija de remolachas el incremento del precio del azúcar en un 1% incrementa el precio de la remolacha en un 1,25% (McGee, 1964, p. 155).

La primera batalla por la remolacha se saldó con un agujero financiero para la SGA, fruto de una estrategia errónea. A pesar de que SGA había comprado la cosecha, anticipado dinero, semillas y abonos a los agricultores para que le vendieran la remolacha a 40 pesetas, junto con la creación de cooperativas de cultivo, que en un principio fueron promovidas por la propia SGA, no se cumplieron los acuerdos y vendieron el azúcar a 50 pesetas a los fabricantes de alcoholes²². La justicia entendió que el asunto era una cuestión civil, lo que podría llevar a prisión a los agricultores, y Ceballos se preguntó: «¿Cómo es posible, ni qué finalidad práctica se obtendría con procesar y encarcelar a toda una región?» (Ceballos [1916] (1931), p. 381). La otra solución posible al problema de la sobreproducción hubiera sido fabricar menos azúcar, pero este punto no era considerado racional ni conveniente para el país; solo sería útil exclusivamente para la SGA, según Mariano, además de que esto no tenía nada de liberal ni beneficioso a los intereses generales del país. Además, redundaría en perjuicios para toda la industria, como defendían Ceballos o Bernis.

4.2. El impuesto del azúcar y sus implicaciones sobre la industria y el consumo

El azúcar era un producto de lujo para los españoles de la época. De hecho, el consumo era bajo, muy por debajo de la media europea, que para 1900-1916 era de 20,6 kilos per cápita, frente a los 6,2 de España²³. El mantenimiento de un oligopolio de productores sobre un bien de lujo es más complicado que en el caso de un bien de consumo. La única ventaja de que disponían para mantener un precio acordado es que este podía ser repercutido al consumidor, ya que es un *input* de otras industrias como la galletera, la dulcera, etc. Debido al exceso de fábricas, de la cosecha de remolacha y el exceso de producción para la capacidad de consumo nacional, la única manera que tenía la industria para sobrevivir era intentar subir el consumo. El camino natural para conseguirlo era reducir el impuesto vigente (gráfico 3). Esta medida contaba con la oposición de las autoridades fiscales, que entendían que el dulce era una fuente recaudatoria importante y centró sus esfuerzos en consolidar unos impuestos recaudatorios e indirectos que repercutían directamente sobre el consumidor. Como hemos señalado, la alternativa fue ofrecer al sector industrial azucarero medidas favorables a la industria frente a la competencia internacional, centrados en aranceles y cuotas de importación de materia prima.

En 1904 la industria consiguió la centralización de pagos y en 1906 la SGA presentó un proyecto de ley sobre el azúcar a la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados. Entre otras atribuciones, la empresa pretendía y consiguió el arrendamiento de los impuestos del azúcar. Antes de que lle-

gase dicho proyecto al Senado en 1911 aparecieron los primeros problemas de contrabando. El impuesto del azúcar se convirtió en un debate a nivel nacional en el que se discutía si este debía usarse o no como subvención encubierta a las empresas azucareras. De hecho, Bernis en 1917 no propuso ninguna modificación del impuesto y se limitó a proponer una intervención pública a través del control de la producción para regular el mercado. Flores no se inclinó por ningún otro tipo de intervención pública para mejorar la situación de la industria azucarera, ya que reducir el impuesto especial al consumo no resolvería un problema que tenía sus orígenes en unos precios exorbitantes de la remolacha y el derroche en los capitales invertidos en las fábricas (Flores de Lemus [1915], s. f. en Serrano Sanz, 2010, p. 566). Además, consideró que cuanto mayor era la intromisión estatal mayor sería el desánimo de los empresarios con tanta burocracia.

Mariano en 1906 analizó los defectos de la reforma que trataba de hacer el ministro de Hacienda Navarro Reverter a través del de la ley de 3 de agosto de 1907²⁴ que implicaba la entrada en vigor de un impuesto de 35 pesetas por cada 100 kg de azúcar y de 17 pesetas por cada 100 kg de glucosa. La crítica a la nueva ley se basaba en que para favorecer a los capitales invertidos en la SGA se causasen daños de consideración a la industria derivada del azúcar, al comercio, a la agricultura y a los consumidores. Este punto es relevante, dado que la protección arancelaria llevaba aparejada la subida del impuesto. *Quid pro quo*, el Estado protege a la industria de los agentes internacionales y a cambio recibe mejores ingresos vía impositiva. Por tanto, se requería un equilibrio que garantizase la supervivencia de la industria y la recaudación. Mariano defendía el proteccionismo, pero no aceptaba que se traspasasen los límites prudenciales en perjuicio de la industria derivada y el consumidor (Mariano, 1906, p. 14).

La protección del 68% que estableció la ley Osma de 1907 superaba en un 18% lo que habían fijado las Bases para la Revisión Arancelaria aprobadas por las Cortes. Los principales fabricantes libres exponían ante la Comisión General de Presupuestos del Congreso²⁵ el 20 de noviembre de 1907 que no aceptaban una protección que no habían solicitado, por no considerarla necesaria, e incidían que esta medida estaba hecha para salvar del apuro financiero a la SGA, víctima de sus errores fundacionales.

En 1913 Sánchez de Toca ya insistía en que el impuesto no era lo relevante, mientras se tuviera controlado el precio de la remolacha. Reducir la producción como solución a la crisis de sobreproducción, también implicaba reducir la recaudación de Hacienda, ¿Qué eficacia puede tener para el alivio de la crisis de la industria la rebaja de impuesto que ofrece el proyecto de ley presentado por el Gabinete anterior? (Sánchez de Toca, 1913, p. 149). Parece lógico que el director de la SGA, principal beneficiaria de las prebendas públicas, no defendiera una contracción de la recaudación impositiva al reducir el impuesto del azúcar; esto rompería el *pacto* entre los poderes públicos y la SGA, y Sánchez de Toca formaba parte de los dos bandos.

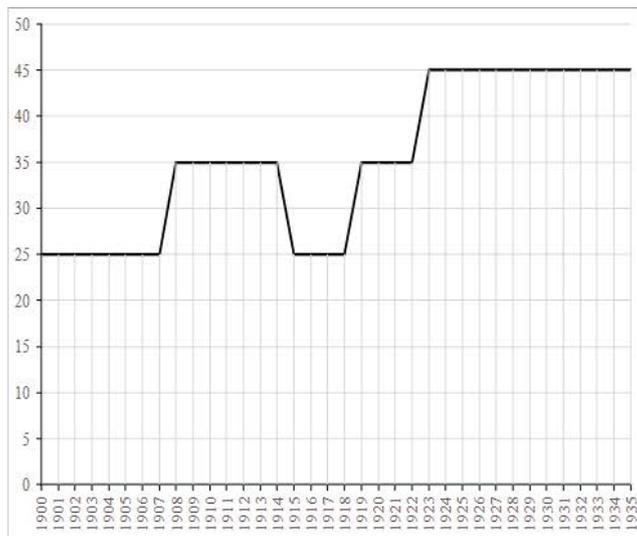
²² Este punto no es fácil de sostener revisando las actas de la junta general de accionistas de la SGA, ya que la unión alcoholera compraba las melazas (primer destilado de la remolacha) con contrato fijo a la SGA desde 1905, con un convenio firmado por quince años. Mas bien parece que los agricultores simplemente consiguieron vender la cosecha a mejor precio.

²³ Elaborado a partir de FAO (1959).

²⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 219, 7-7-1907. Ley que Modifica el Especial Régimen Tributario del Azúcar, pp. 537-538.

²⁵ Se trataba de las fábricas Azucarera Santa Victoria, San Isidro, La Vega, Purísima Concepción, Gállego y Madrid, que juntas ostentaban una capacidad productiva de 20000 toneladas de azúcar, cerca de la cuarta parte del consumo nacional (Mariano, 1908, p. 28).

A) Impuesto (ptas./100 kg)



B) Recaudación (millones de ptas.)

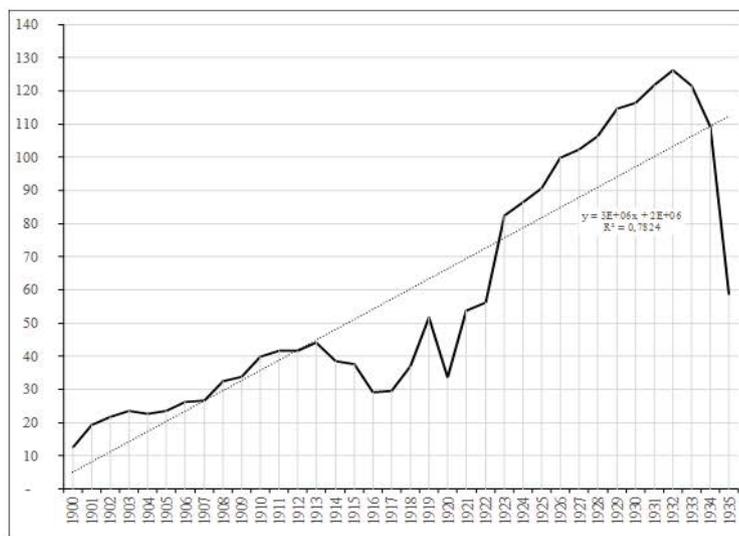


Gráfico 3. Fiscalidad del azúcar en España, 1900-1935.

Fuente: elaborado a partir de los datos de Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España (1941).

A pesar de todo, en 1914 la SGA solicitó al Parlamento la reducción del impuesto sobre el azúcar para favorecer tanto a los agricultores como a la industria (Ceballos, 1914, p. 69). Lo que realmente consiguió fue que el 31 de enero y el 4 de febrero de 1916 el ministro de Hacienda Ángel Urzáiz promulgara sendas reales órdenes a fin de abaratar los precios de los azúcares, pero se mantuvo invariable el impuesto de 35 céntimos/kg (25 de impuesto propiamente dicho y 10 céntimos al redondeo que se llevan los intermediarios entre fabricantes y consumidores). Ceballos acusó al ministro de hacer caso a los almacenistas, dulceros, chocolateros y galleteros para intervenir en el mercado del azúcar, y que no había entendido que el coste del azúcar se debe al excesivo impuesto que deben pagar los fabricantes, del precio al detalle de 1,30 pts./kilo, el Tesoro y los intermediarios se llevan 72,5 céntimos, otros 7,5 céntimos los transportistas y tan solo 50 céntimos los agricultores y fabricantes, que eran los que más contrariedades y riesgos asumían (Ceballos, 1916, p. 399).

El precio promedio de ventas de azúcar en fábrica en diciembre de 1915 era de 63,55 pts./100 kgs, cuando los detallistas en plaza lo vendían a 135 pesetas (Sánchez de Toca, 1916, p. 97). Luego la culpa del incremento en el precio del azúcar la debían tener los almacenistas. Se quejó también de que el ministro de Hacienda aceptara de estas como «las únicas voces atendidas [...] como competencia doctrinal sobre consejos, diagnósticos, tratamientos y recetados de nuestro malestar económico» (*ibid.*, p. 104). A pesar de los intentos por reducir el impuesto del azúcar, solo en la reforma tributaria de 1914 que llegó hasta 1918 se produjo una reducción de la tarifa para volver a los niveles anteriores de 1900-1907, mientras que en el resto del periodo siempre fue al alza.

5. Conclusiones

En este artículo hemos analizado los principales problemas de la industria azucarera española a principios del siglo xx, centrándonos en la mayor empresa, la SGA, conocida como el *trust* azucarero. En primer lugar, hemos descrito la polémica que implicó la creación de la SGA, así como los privilegios que

consiguió la empresa al inicio de su actividad para explicar cómo y, a pesar del estatus preferencial que le dispensó el Estado español, la empresa colapsó económica y financieramente en 1913-1914. Hemos detallado los argumentos explicativos de la quiebra de la SGA, desde los problemas financieros hasta la compra de fábricas ruinosas a precios desorbitados, pasando por las duras negociaciones que mantuvo con los agricultores y los almacenistas y sin olvidar la dura competencia por la remolacha con las empresas no asociadas.

A raíz de la crisis de la empresa se produjo un cambio en su estrategia empresarial con la llegada de Sánchez de Toca a la presidencia de la SGA. Este presentó un nuevo programa de ajustes y reestructuración ante la posibilidad cierta de una nacionalización. Algunos de los economistas más notables de principios de siglo xx en España iniciaron un debate sobre el llamado problema del azúcar, con conclusiones controvertidas. Antonio Flores de Lemus cuestionó las estadísticas domésticas que demostraban una presunta sobreproducción y, por lo tanto, la necesidad de la manipulación del mercado; mientras que José Ceballos Teresí estaba a favor de interferir en el mercado a través de la sindicación: acuerdos entre productores, industrias azucareras y otros compradores de azúcar y compradores de melaza como la industria alcoholera. Francisco Bernis propuso que el Estado controlara la producción de la industria para evitar manipulaciones de los precios por parte de los agentes implicados. Por su parte, Luis Olariaga defendió que las pérdidas de la SGA ocasionaban un agujero en las cuentas públicas que pagarían todos los españoles y que la única salida era la libre competencia.

Además de la crisis de sobreproducción que dio lugar a un importante debate acerca del libre comercio, hubo un segundo punto de conflicto: el impuesto al azúcar. Así, Ceballos apoyó la idea de que el impuesto al azúcar debería reducirse, mientras que Flores dijo que los precios del azúcar no respondían a los impuestos, sino a una inversión desafortunada y a los altos precios de la materia prima.

La SGA trató de reordenar el sector y propuso la sindicación de los fabricantes como medio para llegar a acuerdos sostenibles, evitar la competencia destructiva y reordenar la industria,

lo que implicaba abandonar la idea del *trust* por otra más factible. Se trataba de constituir un oligopolio basado en las tres grandes empresas del sector (SGA, Compañía de Industrias Agrícolas y Azucarera del Ebro) con capacidad para reajustar la producción y la comercialización del azúcar. La creación de la Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España en 1914, promovida por Sánchez de Toca y la SGA, favoreció el acuerdo de unas bases para establecer los cupos máximos de ventas para cada una de las empresas del sector, el establecimiento de un precio máximo de venta y dotó a la industria de una poderosa herramienta de cabildeo (*lobby*) ante los poderes públicos al asumir la representación formal del sector azucarero, además de la entidad gestora del convenio²⁶.

El caso estudiado es relevante por ser representativo de un debate más amplio en la España de principios del siglo xx: la ayuda y protección a la industria nacional, el cual fue recurrente durante gran parte del siglo pasado. La controversia sobrevive hoy en día porque no es fácil encontrar información fiable sobre el mercado del azúcar. Así, nuestra investigación tiene el humilde objetivo de realizar una aportación al esclarecimiento del *problema del azúcar* en el primer tercio del siglo xx.

Agradecimientos

Los autores agradecemos los comentarios recibidos de Pierre Dockés (WCBH, Bergen; AEHE, Salamanca) y de los evaluadores anónimos. Ana Rosado ha realizado esta investigación dentro del proyecto de investigación: «Cárteles: *public* y *private enforcement*, actualidad, progresos y desafíos». Financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, Ref. DER2015-66359-P.

Fuentes

Archivo Histórico del Banco Paribas. Suces 1902-1903.

Bibliografía

- Andrés-Gallego, J., 1982. En: Historia de España y de América). Rialp, Madrid, pp. 490-492.
- Anónimo, 1885. Exposición elevada al Excmo. Señor Ministro de Hacienda por los representantes de la industria azucarera peninsular. Reclamando las necesarias y justas medidas capaces de salvar de una inminente ruina a aquel importante ramo de la riqueza agrícola y fabril. Imprenta y Fundición de M. Tello, Madrid.
- Anónimo, 1903. El *trust* azucarero y la opinión pública. Tipografía de El Liberal, Madrid.
- Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España, 1941. Legislación azucarera. Espasa Calpe, Madrid.
- Bernis, F., 1919. La Hacienda Española: los impuestos. Minerva, Barcelona.
- Ceballos Teresí, J. G., 1903. La industria azucarera española, su probable desarrollo. El Financiero Hispano Americano, 133, 16-10-1903.
- Ceballos Teresí, J. G., 1905. El problema azucarero. El Financiero Hispano Americano, 245, 8-12-1905.
- Ceballos Teresí, J. G., 1914. El problema azucarero. Imprenta de Isidoro Perales, Madrid.
- Ceballos Teresí, J. G., 1930-1931. La realidad económica y financiera de España en los treinta años del presente siglo, Tomo 2. Madrid, El mercado azucarero nacional en 1916, pp. 368-411.
- Canosa J. y Nakens R., 1907. Anuario de la Sociedad General Azucarera, 1906-1907. Imprenta y litografía de J. Palacios, Madrid.
- Conde de Torres-Cabrera, 1882. A. S. M. el Rey D. Alfonso XII tiene la honra de ofrecer el primer azúcar de remolacha obtenido en los dominios españoles, producto de su colonia agrícola Santa Isabel. Imprenta librería y Litografía del Diario de Córdoba, Córdoba.
- Donoso, A. M., 1912. Desenvolvimiento de la industria azucarera en España y en especial de las fábricas de azúcar de remolacha, desde 1899 hasta 1911. Sucesores de J. A. García. Madrid.
- El Financiero Hispano-Americano, 1913. «El problema azucarero habla el Sr. Sánchez de Toca, 28-11-1913, 834-836.
- FAO, 1959. The World sugar economy in figures, 1880-1959. Commodity Reference series, vol 1.
- Flores de Lemus, A., [1915] 2010. Sobre la industria azucarera y el consumo de azúcar, (s.f.). En: Serrano Sanz, J. M. (ed.). Obras. Vol. 3, Comercio y Política Comercial. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, pp. 559-568.
- García Delgado, J. L., 2002. La modernización económica en la España de Alfonso XIII. Resumen del texto del discurso de recepción del autor como académico de número en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, S. L. U. Espasa Libros, Madrid. Disponible en: <http://www.racmyp.es/R/racmyp//docs/anales/A79/A79-30.pdf>
- García Lasaoa, J., 1977. Notas para la biografía de Tomás Castellanos. Cuadernos de investigación: Geografía e Historia, 3 (1-2), 121-136.
- Germán Zuberó, L., 2003. Características del complejo remolachero-azucarero en España, 1882-2000. En: Barciela, C. y di Vittorio, A. (eds.). Las industrias agroalimentarias en España e Italia (siglos xviii-xx). Prensas Universitarias de Alicante, Alicante, pp. 335-356.
- Jiménez Blanco, J. I., 1986. La remolacha y los problemas de la industria azucarera, 1880-1914. En: Garrabou, R., Barciela, C. y Jiménez Blanco, J. I. (eds.). Historia Agraria de la España contemporánea. Crítica, Barcelona. pp. 280-316.
- Maluquer de Motes Bernet, J., 1974. El mercado colonial antillano en el siglo xix. En: Nadal, J. y Tortella, G. (eds.). Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea. Ariel Historia, Madrid.
- Mariano, J., 1906. Refutación al folleto «La Cuestión Azucarera». Tipografía la Académica, Barcelona.
- Marrón Gaité, M. J., 2011. La adopción de la innovación agraria en España: los orígenes del cultivo de la remolacha azucarera. Experiencias pioneras y su repercusión económica y territorial. Estudios Geográficos, 270, 103-134.
- Martín Rodríguez, M., 1987. La industria azucarera española, 1914-1936. Revista de Historia Económica, 2, 301-323.
- Martín Rodríguez, M., 1988. The Spanish Sugar Industry, 1914-1936. En: Albert, B. y Graves, A. (eds.). The World Sugar Economy in War and Depression, 1914-1940. Routledge, Londres.
- Martín Rodríguez, M., 2009. Azúcar e intervención económica en España. La Fábrica azucarera San Isidro, 1904-1984. Ed. Universidad de Granada, Granada.
- McGee, J. S., 1964. Government Intervention in the Spanish Sugar Industry. Journal of Law and Economics, 7, 121-172.
- Olariaga Pujana, L. de, 1916a. El botín azucarero 1. España, 50, 16-17.
- Olariaga Pujana, L. de, 1916b. El botín azucarero 2. España, 52, 10-12.
- Olariaga Pujana, L. de, 1916c. El botín azucarero 3. España, 53, 6-7.
- Osma, G. J. de, 1906. Discursos leídos ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Hijos de M. G. Hernández, Madrid.
- Perdices, L., 2003. El debate librecambismo-proteccionismo. En: Perdices, L y Reeder, J. (eds.). Diccionario de pensamiento económico en España (1500-2000). Síntesis, Madrid, pp. 162-182.
- Portillo Roldán, R., 1906. Memoria acerca del origen, desarrollo y vicisitudes y estado actual de la Industria Azucarera en Aragón. Sucesores de Rivadeneyra, Madrid.
- Rosado, A., 2003. El congreso mercantil de 1886. En: Perdices, L y Reeder, J. (eds.). Diccionario de pensamiento económico en España (1500-2000). Síntesis, Madrid, pp. 146-148.
- Sánchez de Toca, J., 1913. El problema azucarero. La Economía Nacional, 10, 147-150.
- Sánchez de Toca, J., 1916. Los problemas actuales de mayor urgencia para el Gobierno de España. Imprenta de Isidoro, Madrid.
- San Román, E., 2001. Protección e intervención en el primer tercio del siglo xx. En: Fuentes Quintana, E. (ed.). Economía y economistas españoles, t. 6. Galaxia Gutenberg- Círculo de Lectores, Madrid.
- Serrano Sanz, J. M., 1989. El proteccionismo y el desarrollo económico en la Restauración. Reflexiones para un debate. Revista de Historia Económica, 7 (1), 133-156.
- Sociedad General Azucarera, 1903. Escritura de constitución. Imprenta de los hijos de M. G. Hernández, Madrid.
- Sociedad General Azucarera, 1906-1935. Memorias presentadas a la junta general de accionistas.
- Tortella, G. 1964. El desarrollo de la industria azucarera y la guerra de Cuba. Moneda y Crédito, 91, 131-163.
- Velarde Fuertes, J., 1960. El profesor Bernis ante la economía española. Revista de Economía Política, 11 (2), 417-500.

²⁶ La SGA por Real Orden del Ministerio de Hacienda de 08/10/1904, ya tenía reconocido el carácter de agente de la autoridad y cumplía los preceptos del Reglamento para el Servicio de Inspección de la Hacienda Pública. En 1914 se amplía al resto de empresas de la asociación.