I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 20/2000

sobre la gestión de la organización común de mercados del azúcar, acompañado de las respuestas de la Comisión

(presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)

(2001/C 50/01)

ÍNDICE

	Apartados	*Página*
RESUMEN		3
INTRODUCCIÓN	1-5	3
MÉTODO UTILIZADO	6-9	4
MERCADO COMUNITARIO Y MUNDIAL DEL AZÚCAR	10-14	4
ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DEL AZÚCAR	15-16	8
GESTIÓN POR PARTE DE LA COMISIÓN	17-67	8
Introducción	17	8
Propuesta de cuotas de la Comisión	18-31	8
Propuestas anuales de precios institucionales	32-45	9
Información utilizada en la preparación de las propuestas de precios	32-36	9
Tener en cuenta los objetivos de la PAC	37-38	10
Nivel de los precios	39-41	10
Precio del azúcar de caña terciado de los países ACP	42-45	11
Gestión del programa de exportación	46-54	11
Organización de licitaciones	53-54	11
Mecanismos de autofinanciación	55-58	12
Medidas administrativas, financieras y de control de la OCM	59-63	12
Disposición de la Comisión respecto a las distintas partes interesadas y a los acontecimientos que afectan a la OCM	64-67	12
EXAMEN DEL RÉGIMEN DEL AZÚCAR	68-98	13
Introducción	68-70	13
Cumplimiento de los objetivos de la OCM	71-77	13
Costes del cumplimiento de los objetivos	78-86	14
Mecanismos de la OCM del azúcar y, en particular, nivel de cuotas de producción y apoyo a los precios	87-92	14
OCM del azúcar: reformas de 1992 y de la Agenda 2000	93-98	15

	Apartados	*Página*
CONCLUSIÓN	99-107	16
ANEXO I — OCM del azúcar: gastos y derechos reguladores		18
ANEXO II — La Unión Europea y el mercado mundial del azúcar		19
ANEXO III — Balance de suministro del azúcar en la Unión Europea		21
ANEXO IV — Cuotas de producción de azúcar en la Unión Europea, 1995-2001 por Estado miembro		22
Respuestas de la Comisión		23

RESUMEN

Los objetivos de la fiscalización consistían en comprobar que la Comisión realiza una buena gestión de la organización común de mercados (OCM) del azúcar, y revisar en qué medida se han alcanzado los objetivos específicos de la OCM y los generales de la PAC.

La fiscalización examinó ámbitos clave en la gestión de la OCM cuya responsabilidad correspondería a la Comisión. Este Informe también revisa los resultados de la OCM.

Tanto los mercados azucareros de la Unión Europea como los mundiales se caracterizan por la existencia de un nivel de producción que supera considerablemente a la demanda. Ello ha conducido a un largo período de bajos precios en el mercado mundial y existencias en aumento.

En 1999, el coste presupuestario bruto de la OCM alcanzó alrededor de 2 100 millones de euros, de los que 1 200 millones se recuperaron a través de cotizaciones a la producción y de almacenamiento. El consumidor soporta un coste significativo a través del precio del azúcar.

Los principios básicos de la OCM del azúcar han experimentado pocos cambios desde 1968, y no se incluyó a esta OCM en las reformas de la política agrícola común (PAC) de 1992 o de la Agenda 2000.

Los principales resultados de la fiscalización de la gestión efectuada por la Comisión son los siguientes:

a) la Comisión no proporcionó información adecuada que justificase su propuesta de continuar con el régimen de cuotas en 1995, ni ofreció un análisis detallado del grado de cumplimiento de los objetivos de la OCM, pese a que los servicios de la Comisión tenían a su disposición amplia información al respecto, aunque incompleta; además, la Comisión no presentó la repercusión probable de sus propuestas, comparadas con otras opciones; no se evaluaron las consecuencias del régimen para el consumidor, ni los efectos en el medio ambiente (véanse los apartados 18 a 31);

b) las propuestas de precio mínimo de la remolacha de la Comisión no se basan en información sobre el margen de transformación comprobada por expertos independientes; la información que se emplea no es tenida en cuenta de forma transparente; y las propuestas no son presentadas en el contexto de la información referente al grado de cumplimiento de los objetivos fijados (véanse los apartados 32 a 38);

c) pese a que la Comisión dispone de información, no presentó una valoración de las consecuencias probables de las propuestas de precios, ni las justificó frente a otras opciones (véanse los apartados 39 a 41);

d) la importancia económica para los países ACP y, en particular, para Mauricio, de acceder al mercado comunitario en condiciones especiales ha creado una gran dependencia de la continuación de estos regímenes preferenciales; no obstante, la Comisión no considera adecuadamente los factores económicos en sus propuestas de precio garantizado del azúcar ACP (véanse los apartados 42 a 45);

e) las restricciones presupuestarias y las derivadas del GATT han impulsado a la Comisión a fijar importes más bajos para las restituciones a la exportación; las modalidades anteriores, aunque transparentes, no tenían suficientemente en cuenta los aspectos económicos (véanse los apartados 46 a 52);

f) deberían revisarse los procedimientos de licitación y los de determinación de las restituciones a la exportación (apartados 53 y 54);

g) la calidad de los datos utilizados para el cálculo de las cotizaciones a la producción es insuficiente, y deberían hacerse esfuerzos para basarse en datos más fiables (véanse los apartados 55 a 58);

h) no existe una estrategia coherente sobre los controles de la producción y almacenamiento de azúcar, y no existen orientaciones sobre los mejores métodos que hay que aplicar, ni niveles mínimos que hay que alcanzar (véanse los apartados 59 a 63).

Los resultados del examen del régimen del azúcar son los siguientes:

a) se están cumpliendo muchos de los objetivos de la OCM y de la PAC (véanse los apartados 71 a 77);

b) se imponen altos precios al consumidor comunitario; hay un excedente estructural de producción y una industria muy regulada con poca competencia (véanse los apartados 78 a 86);

c) deberían estudiarse medidas de apoyo alternativas para reformar la OCM, con el fin de cumplir los objetivos de las reformas de 1992 y de la Agenda 2000 (véanse los apartados 87 a 92).

El Informe extrae la conclusión de que, aunque se considera, en general, que los servicios de la Comisión son competentes y conocen bien el tema, existen debilidades significativas de tipo estratégico en la calidad de las propuestas, decisiones y actuaciones de la Comisión. En las sucesivas renovaciones de la OCM del azúcar, no se han abordado la persistencia de un alto coste para los consumidores ni el exceso de producción de la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

1. Desde su introducción en 1968, los principios básicos de la OCM del azúcar han permanecido prácticamente invariables. Las reformas de la PAC de 1992 no la afectaron, y tampoco fue incluida en la reciente reforma de la Agenda 2000. No obstante, en los últimos años se oyen cada vez más peticiones de cambio, y la ampliación de la Unión Europea y las previsiones de un aumento de las restricciones a las exportaciones subvencionadas resultantes de las negociaciones efectuadas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) probablemente crearán presiones en favor de la reforma.

2. La organización de los mercados, en su estado actual, sigue estando vigente hasta el 30 de junio de 2001. El 31 de diciembre de 2000, el Consejo de Ministros debe decidir las normas que se aplicarán posteriormente. Las normas básicas que rigen dicha OCM figuran en el Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo ([1]), enmendadas posteriormente. Éstas se consolidaron recientemente en el Reglamento (CE) nº 2038/1999 del Consejo ([2]).

3. En 1999, el coste presupuestario anual bruto de la OCM alcanzó alrededor de 2 100 millones de euros, de los cuales se recuperaron 1 200 millones mediante las cotizaciones de almacenamiento y a la producción (véase el *anexo I*). Asimismo, el consumidor soporta un coste significativo mediante el precio del azúcar. Estos asuntos se analizan en los apartados 80 y 81.

4. Los resultados de la última fiscalización completa que el Tribunal ha efectuado se publicaron en 1991 ([3]). Los principales problemas que se hallaron fueron la situación de sobreabastecimiento estructural, y los altos costes del régimen del azúcar. Desde entonces, el Tribunal ha examinado varios aspectos de la OCM, en especial en el marco de sus actividades para la elaboración de la declaración de fiabilidad (DAS) anual.

5. Los objetivos de la presente fiscalización consistieron en cerciorarse de la buena gestión de la OCM del azúcar por parte de la Comisión, y revisar en qué medida se han alcanzado los objetivos específicos de la OCM y los objetivos generales de la PAC.

MÉTODO UTILIZADO

6. Respecto a la gestión de la OCM por parte de la Comisión, se determinó el ámbito de la fiscalización con el fin de identificar explícitamente las actividades que razonablemente serían responsabilidad de la Comisión. Se identificaron seis actividades clave (apartado 17).

7. Se eligieron los siguientes criterios de evaluación de dichas actividades:

a) la calidad de las entradas (la disponibilidad de buena información);

b) la calidad del procesamiento (el análisis y la utilización de la información);

c) la calidad de las salidas (las propuestas efectuadas y las decisiones y acciones emprendidas).

8. La buena información sobre los resultados (es decir, el grado de logro de los objetivos establecidos) constituye una entrada clave para una gestión correcta, y, por tanto, pertenece a la responsabilidad de la Comisión en el ámbito de la gestión. No obstante, el grado de cumplimiento de los objetivos de la OCM y la PAC depende de factores como las mejoras de la productividad, que escapan al control de la Comisión, y por los cuales no se la puede considerar responsable.

9. El análisis de los resultados se basó en un examen de datos y en entrevistas con un amplio grupo de interesados ([4]). Además, se tuvieron en cuenta estudios y material de investigación de organismos externos.

MERCADO COMUNITARIO Y MUNDIAL DEL AZÚCAR

10. En el *anexo II* se ofrece una breve descripción del mercado del azúcar europeo y mundial. Muestra que, en los últimos años, el mercado mundial se ha caracterizado por un exceso de producción considerable y por unas existencias en aumento. Las existencias mundiales se hallan actualmente en un nivel históricamente elevado, lo que ha acarreado el descenso de los precios.

11. La producción mundial de azúcar de 1999/2000 se estima en 135 millones de toneladas, y el consumo en 127 millones. Las existencias se han duplicado, hasta alcanzar, según se ha estimado, 62 millones de toneladas (el 49 % del consumo anual), frente a 31 millones (el 28 % del consumo) en 1989-1990. Ello puede verse en el *gráfico 1*.

12. En la Unión Europea, la producción también supera considerablemente a la demanda, y las cantidades almacenadas son elevadas. El *anexo III* muestra que en 1998/99, la Unión Europea produjo 18,1 millones de toneladas de azúcar, de los cuales 14,2 millones estaban incluidas en las cuotas de producción ([5]), 2,2 millones excedían las cuotas, y 1,7 millones eran de azúcar de caña refinado (importaciones preferenciales). En el mismo año, el consumo en la Unión Europea fue de 12,7 millones de toneladas. No obstante, el excedente resultante no afectó a los precios de la Unión Europea debido al funcionamiento de los mecanismos de apoyo a los precios y al programa de exportación de la OCM.

13. El *gráfico 2* muestra en qué medida el suministro de azúcar garantizado por la Unión Europea, representado por las cuotas de remolacha y las importaciones preferenciales de azúcar de caña, supera al consumo. Las cuotas comunitarias se hallan actualmente a más de 3 millones de toneladas por encima del nivel en el que el abastecimiento de azúcar comunitario igualaría al consumo.

14. El *gráfico 3* muestra que el suministro garantizado (representado por las columnas) supera al consumo de cada Estado miembro, excepto en los casos de España, que cuenta con un déficit significativo, y Finlandia y Suecia, que presentan déficit reducidos.

([1]) DO L 177 de 1.7.1981, p. 4.
([2]) DO L 252 de 25.9.1999, p. 1.
([3]) DO C 290 de 7.11.1991.

([4]) Partes interesadas, que incluyen cultivadores, transformadores, comerciantes de azúcar, usuarios industriales, representantes de consumidores, Estados miembros y representantes de países ACP.

([5]) El total de la cuota a la que se aplica la garantía de intervención se divide en cuotas A y B. Para la cuota A se impone una cotización a la producción del 2 % como máximo, mientras que para la cuota B la cotización se eleva hasta el 37,5 % como máximo. No se aplica ninguna garantía de intervención a la producción de azúcar de remolacha que supere las cuotas, conocido como azúcar C, que no puede venderse en el mercado comunitario y se exporta sin restituciones a la exportación.

Gráfico 1

Producción, consumo, existencias y precios del azúcar a nivel mundial

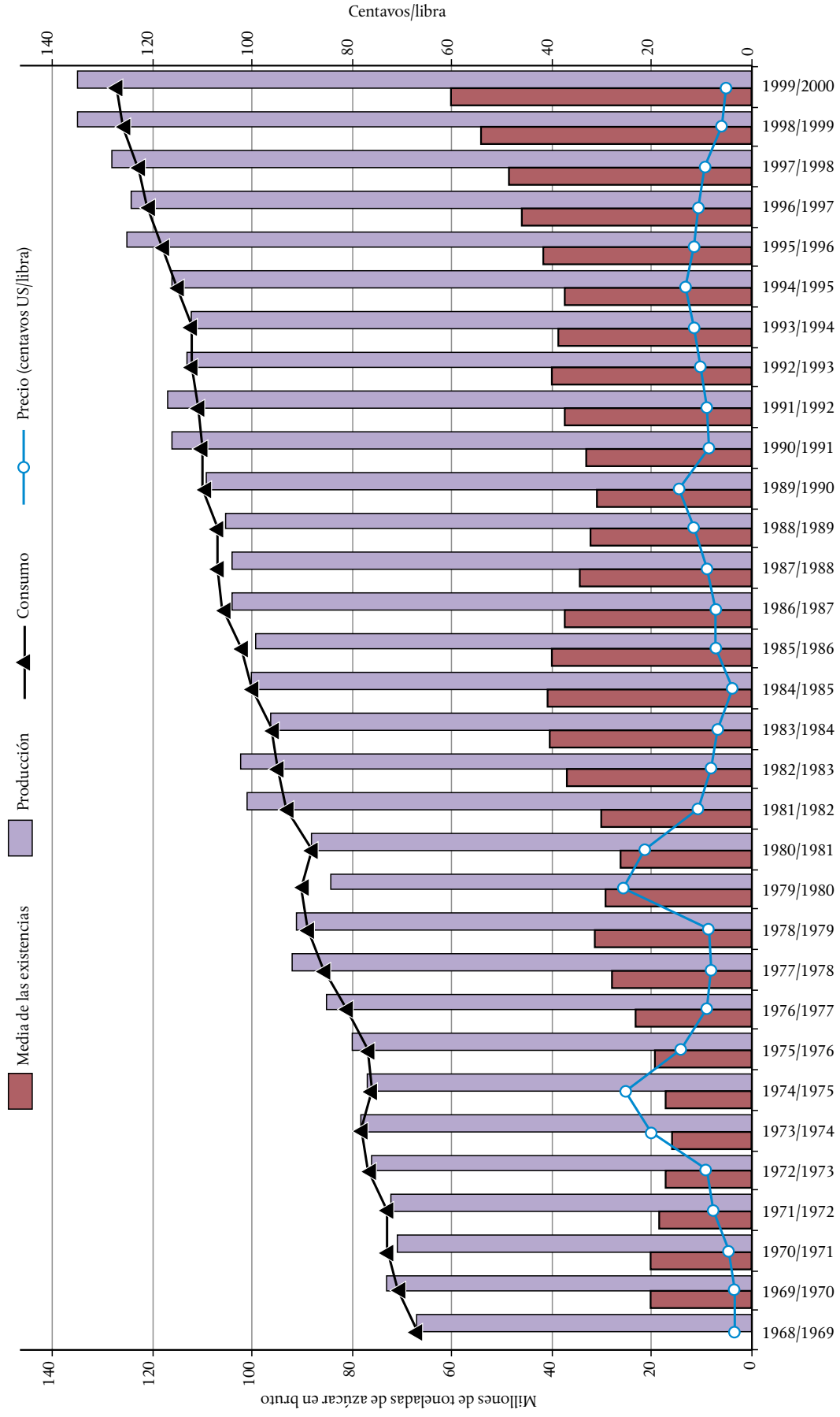


Gráfico 2

Suministro y consumo de azúcar garantizado por la UE
(UE-6, UE-9, UE-10, UE-12, UE-12+, UE-15)

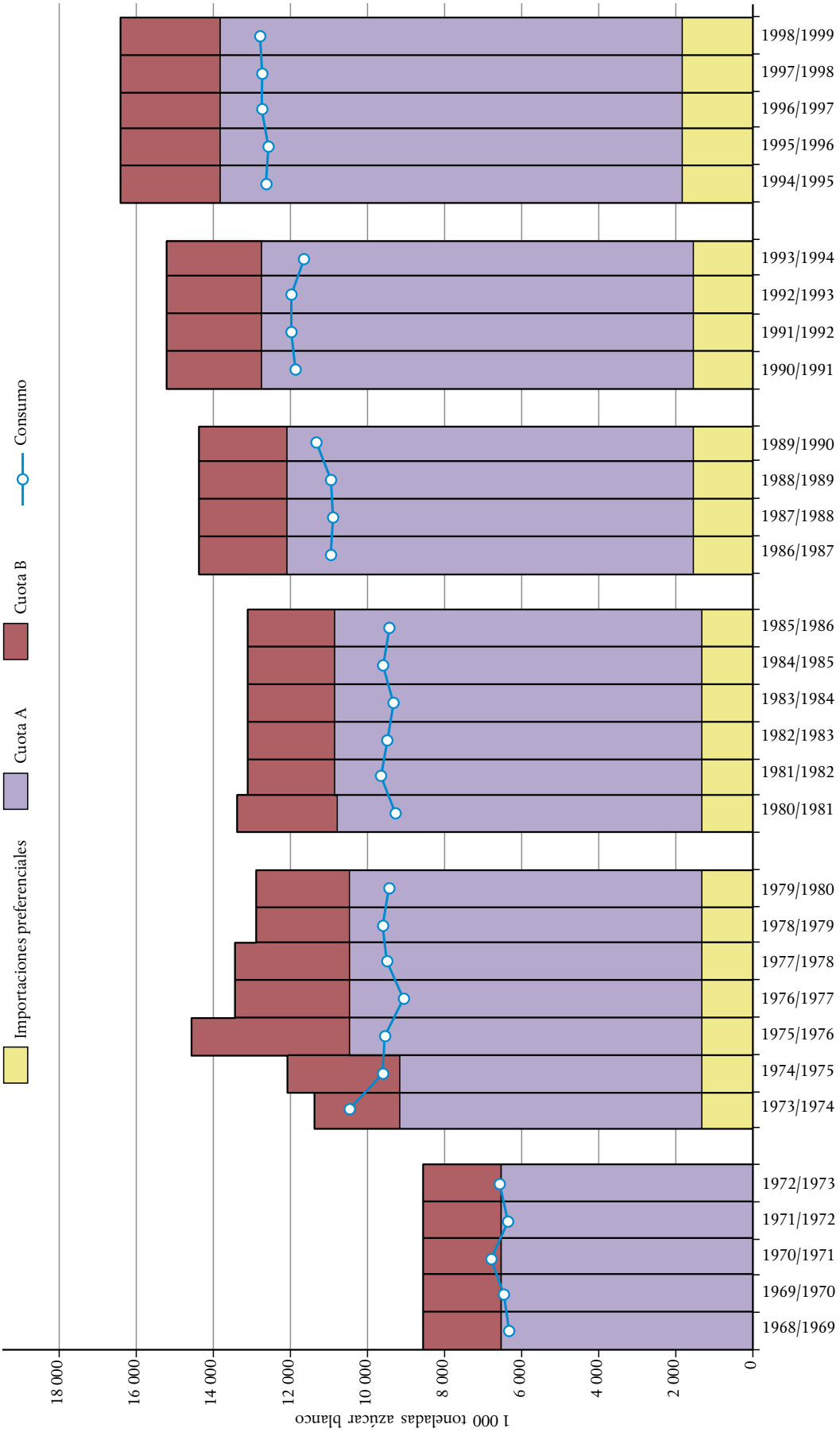
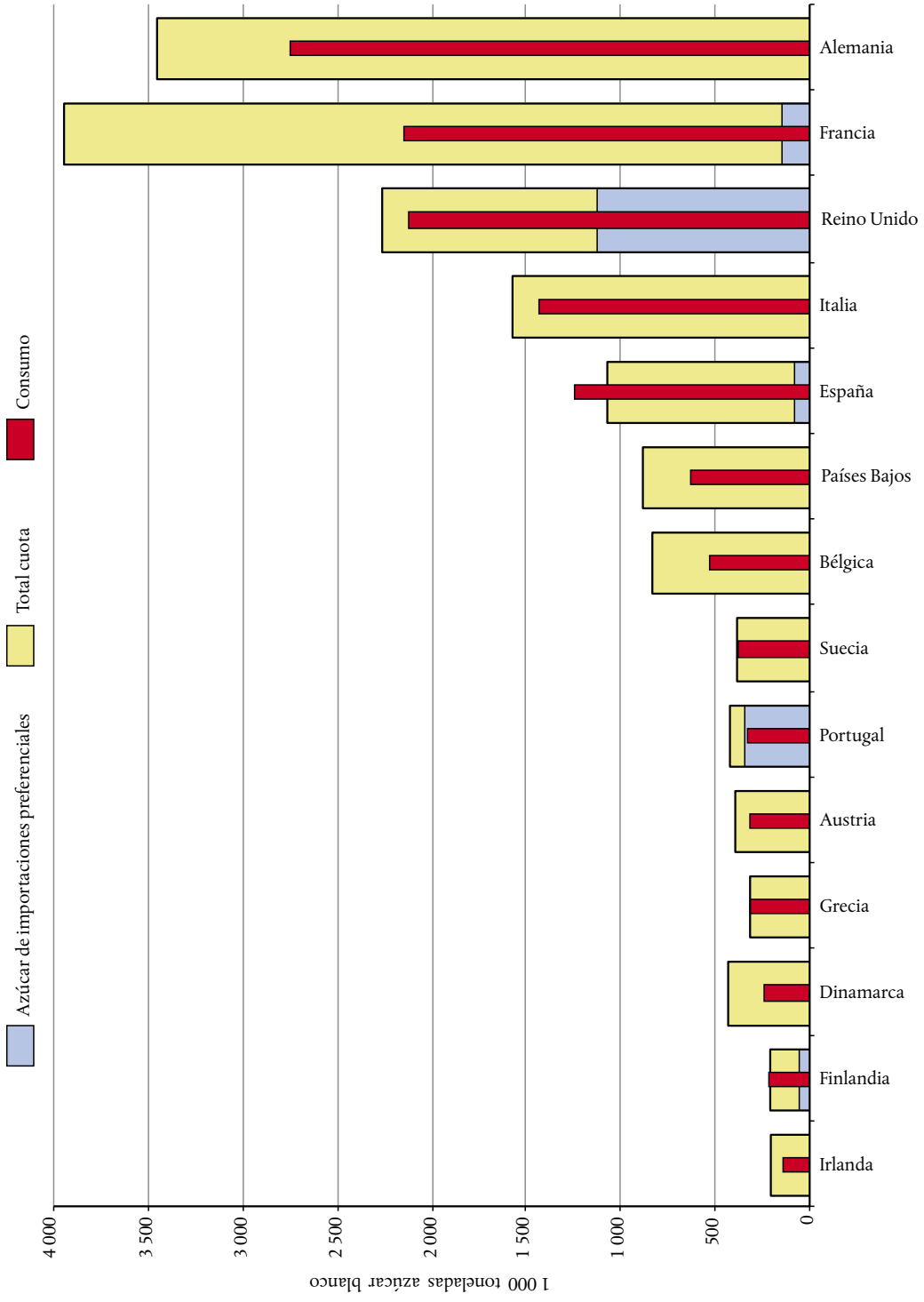


Gráfico 3

Suministro y consumo de azúcar en la Unión Europea 1998/99



ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DEL AZÚCAR

15. El Reglamento de base de la OCM especifica que deben tenerse en cuenta los objetivos previstos en los artículos 33 [objetivos generales de la PAC ([1])] y 131 (contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial) del Tratado constitutivo de la Unión Europea. Asimismo, contiene los siguientes objetivos específicos:

a) garantizar a los productores de remolacha y de caña de azúcar de la Comunidad el mantenimiento de las garantías necesarias en lo que se refiere a su empleo y a su nivel de vida;

b) garantizar un equilibrio justo de los derechos y obligaciones entre fabricantes y productores agrícolas;

c) lograr que la OCM autofinancie la comercialización de la producción comunitaria de azúcar obtenida en virtud de las cuotas que exceda al consumo;

d) permitir la ampliación de las salidas del azúcar y de la isoglucosa en el mercado interior;

e) lograr un abastecimiento regular y armonioso de azúcar terciado a las refinerías comunitarias.

16. Las principales características de la OCM son:

a) un régimen de cuotas aplicado a los productos finales (azúcar blanco), en vez de a los productos agrícolas de base (remolacha y caña); las cuotas principales se denominan cuotas «A», y existen, además, cuotas «B» en las que rigen precios más bajos. El Consejo, a propuesta de la Comisión, establece las cuotas para un período específico de, normalmente, 5 a 7 años (para conocer las cuotas actualmente en vigor, véase el *anexo IV*);

b) un sistema de precios, en el que los precios de la remolacha y de intervención son establecidos cada año por el Consejo, a propuesta de la Comisión;

c) un programa mediante el que se exporta con restituciones a la exportación el azúcar de cuota y el azúcar de caña preferencial refinado que no se ha vendido en el mercado comunitario; la Comisión gestiona este programa decidiendo cada semana los importes de las restituciones a partir de las ofertas realizadas por los comerciantes de azúcar;

d) un programa de importación de azúcar de caña a tipos preferenciales;

e) cotizaciones a la producción destinadas a recuperar de la industria azucarera el coste de las restituciones a la exportación (menos el importe equivalente a las importaciones de azúcar preferencial), y cotizaciones de almacenamiento para recuperar los pagos efectuados a las empresas que almacenan azúcar (véase el apartado 55).

([1]) Pueden resumirse del siguiente modo: incrementar la productividad mediante el progreso técnico y el desarrollo racional de la producción; garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los abastecimientos; asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

GESTIÓN POR PARTE DE LA COMISIÓN

Introducción

17. En esta sección, se evalúa la gestión realizada por la Comisión en términos de entradas (información) y salidas (reglamentos, decisiones y propuestas). Se incluyen las principales actividades de la Comisión: las propuestas de cuotas de producción, las propuestas anuales de precios institucionales, las decisiones sobre el programa de exportaciones y el sistema de «autofinanciación». Asimismo, se examina hasta qué punto la Comisión tiene certeza de que la OCM funciona adecuadamente, junto con la manera en que la Comisión reacciona a acontecimientos que afectan a la OCM y a las distintas partes interesadas.

Propuesta de cuotas de la Comisión

18. El régimen de cuotas, elemento central de la OCM, se introdujo en 1968 por un período transitorio y, posteriormente, se renovó en varias ocasiones. La más reciente fue en 1994, y se refería al período 1995-2001. Se evaluaron las propuestas de cuota de la Comisión para el período 1995-2001 ([2]), para determinar si el volumen y la asignación de las cuotas propuestos eran coherentes con el cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos de la PAC y de la OCM.

19. En sus propuestas, la Comisión planteó tres cuestiones fundamentales:

a) ¿Es necesario que el sistema de cuotas siga existiendo?

b) Si es así, ¿a qué nivel deben fijarse las cuotas?

c) ¿Es necesario modificar los instrumentos actuales para la autofinanciación de la OCM?

20. El análisis de la Comisión consistía en que las perspectivas a medio plazo en el mercado mundial eran inciertas y que no se preveían efectos significativos y duraderos en los precios. Teniendo en cuenta la necesidad de controlar la producción garantizada y, en particular, cumplir los compromisos del GATT, decidió que debía mantenerse el sistema de cuotas de producción, manteniendo las cuotas en los niveles existentes.

21. La propuesta de la Comisión no aborda en qué medida se están cumpliendo los objetivos de la PAC, no presenta ningún análisis de los efectos económicos de la OCM, y no examina reformas o alternativas posibles. En particular:

a) no se valoraron las mejoras de productividad logradas, ni se estudió si el desarrollo del sector era racional;

b) no se analizaron los ingresos de los productores de remolacha;

c) no se estudió si los precios soportados por los consumidores eran razonables.

([2]) COM(94), 439 final, de 16.11.1994.

22. De hecho, la única información presentada sobre el estado de la producción de remolacha y las actividades de transformación consistió en un cuadro que mostraba que las cuotas comunitarias conducían a la existencia de un excedente anual de entre 1,3 y 1,5 millones de toneladas. No obstante, ese cuadro de balance del suministro era bastante confuso, pues sólo mostraba la mitad del excedente estructural al no incluir el azúcar importado que se refina en la Unión Europea, pese a que la importación de 1,3 millones de azúcar de caña de los países ACP constituye una obligación legal.

23. A partir de las conversaciones mantenidas con varias partes interesadas de los Estados miembros, está claro que los siguientes asuntos merecen ser estudiados por la Comisión:

a) el coste económico del excedente de producción y los altos precios;

b) el efecto de las exportaciones subvencionadas en los precios mundiales y en los ingresos de los países en desarrollo;

c) la dependencia de los productores de los transformadores y el grado en que el avance en las técnicas de producción y de transformación de la remolacha justifica una revisión del porcentaje de ingresos del productor/transformador;

d) los obstáculos para la incorporación de nuevos productores de remolacha;

e) la rentabilidad de la remolacha respecto a otros cultivos;

f) la justificación de la continuación del régimen de ayuda al almacenamiento;

g) las consecuencias medioambientales, en particular del excedente de producción;

h) las consecuencias de las cuotas fijas nacionales al limitar la especialización y la competencia.

24. Aunque en las propuestas de la Comisión de 1994 no se tratan estos problemas, el análisis de los expedientes de trabajo de la Comisión mostró que en 1992 sus servicios prepararon un estudio completo del funcionamiento del régimen del azúcar, sus consecuencias y los desafíos a los que se enfrentaba. Un grupo de trabajo interno estudió una amplia gama de opciones de reforma, algunas de ellas bastante radicales. La mayoría de los temas citados arriba se estudiaron con distinto nivel de detalle. Se concluyó que debería producirse una reducción significativa de precios en un período de siete años.

25. No obstante, al final, la Comisión sólo propuso que el régimen existente continuase sin reformas durante un año más, mientras se evaluaban los efectos de la reforma de 1992 de la PAC respecto al resto de cultivos de superficie más importantes, así como del mercado único, recién entrado en vigor.

26. En 1993, la Comisión propuso, de nuevo, una ampliación de un año, esta vez a la espera de los resultados de las negociaciones del GATT.

27. En 1994, tras el acuerdo de la Ronda Uruguay, la Comisión propuso renovar el sistema de cuotas por un período de seis años. Dicha propuesta se centró en los ajustes mínimos que era preciso realizar en el régimen para ajustarse al GATT, y en medidas para garantizar que la industria de refinado comunitaria dispusiese de suministros adecuados de azúcar terciado.

28. Asimismo, había algunas propuestas relativamente poco importantes para abordar algunas áreas de la OCM que no funcionaban como se pretendía, como el pago de la ayuda al almacenamiento del azúcar trasladado que se ha producido fuera de las cuotas (azúcar C), las ayudas nacionales en Italia, y la restitución a la producción para la industria química.

29. En cuanto a los temas que se incluyeron en la propuesta, la exposición de motivos proporcionaba una buena descripción y argumentos bien razonados que se basaban en estudios completos y valoraciones de las alternativas e implicaciones.

30. No obstante, las labores preparatorias de los servicios de la Comisión acerca del análisis de temas como los ingresos de los productores, los márgenes y la concentración de la industria de transformación, los empleos alternativos del azúcar, y el carácter transferible de la cuota no fueron presentados, una vez más, a las instancias decisorias ([1]). No se proporcionó información sobre lo deseable de la reforma respecto a las reformas de la PAC y el mercado único. No se estudiaron las preocupaciones de los consumidores ni de los usuarios industriales.

31. Por lo que antecede, está claro que la Comisión no presentó toda la información adecuada para justificar la continuación del régimen de cuotas de 1995 a 2001, ni proporcionó un análisis amplio del grado de cumplimiento de los objetivos de la OCM. Al mismo tiempo, se señaló que los servicios de la Comisión tenían a su disposición información extensa, aunque no completa. Además, la Comisión no presentó la repercusión probable de sus propuestas, comparadas con otras opciones. No existía ninguna valoración de las consecuencias del régimen para el consumidor, ni de los efectos en el medio ambiente.

Propuestas anuales de precios institucionales

Información utilizada en la preparación de las propuestas de precios

32. El Reglamento (CE) nº 2038/1999 establece que la Comisión proponga un precio de intervención para el azúcar blanco y un precio de base para la remolacha. El Reglamento sólo es explícito en cuanto al cálculo del precio de base de la remolacha: se basará en el precio de intervención menos los costes de transformación y transporte más los ingresos procedentes de las melazas ([2]).

([1]) El Consejo, tras haber consultado al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

([2]) La melaza es un subproducto del refinado del azúcar (procedente de remolacha o de caña), y en la Unión Europea se utiliza, principalmente, en la alimentación animal.

33. En la práctica, la Comisión no ha revisado los elementos de este cálculo desde hace muchos años, y el análisis de la documentación de base correspondiente a 1999/2000 mostró que no dispone de suficiente información adecuada. Respecto al coste de transformar la remolacha en azúcar blanco, la Comisión sólo dispone, en la mayoría de los casos, de datos proporcionados por el organismo que defiende los intereses de la industria de transformación ([1]). Dicha información no es lo suficientemente detallada como para permitir la comprobación de los costes de transformación.

34. Se puede dudar de la utilidad de dicha información. Por ejemplo, las amortizaciones, que constituyen, con mucho, el mayor elemento en los costes de transformación proporcionados, se basan en el valor de sustitución, en vez de en costes reales. Los datos ofrecidos dan a entender que los costes de transformación en 1996/97 y 1997/98 fueron un 25 % superiores a la cantidad tenida en cuenta en el cálculo del precio de la remolacha, aunque la mayoría de las empresas transformadoras siguen siendo muy rentables. No obstante, la Comisión no dispone de datos contrastados por expertos financieros independientes, y no cuenta con fuentes alternativas de información sobre los costes de transformación. Pese a que la Comisión no utiliza, en realidad, la información para calcular el precio de la remolacha cada año, su carácter poco fiable significa que no puede demostrar que los precios son razonables.

35. Algunos elementos de los costes de producción han sufrido cambios importantes con los años. Por ejemplo, las mejoras en las técnicas de cultivo han permitido la ampliación de los períodos de producción en algunos países, por lo que se optimiza la utilización de la inversión de capitales; los tipos de interés han descendido y se ha producido una amplia racionalización con el cierre de pequeñas fábricas ineficientes. La Comisión no trató dichos cambios en las propuestas de precios.

36. Esta falta de información dificulta el que las instancias decisorias y otras partes interesadas juzguen las bases de las propuestas de precios de la Comisión. Ello ha sido muy criticado por el Comité de los consumidores de la Comisión ([2]) y por los usuarios industriales de azúcar. Los usuarios industriales han efectuado sus propias estimaciones de los costes de transformación y llegaron a la conclusión de que el margen existente concedido en el precio de intervención es demasiado elevado ([3]).

Tener en cuenta los objetivos de la PAC

37. Aunque el Reglamento no indica cómo deben establecerse los precios del azúcar, en el preámbulo a las propuestas de precios de la Comisión se establece que, al fijar los precios del azúcar, se tendrán en cuenta los objetivos de la PAC y, en particular, la necesidad de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, la seguridad de los abastecimientos, y que los precios serán razonables para los consumidores. Añade que se mantendrá el equilibrio entre los precios de los principales productos agrícolas. No obstante, la Comisión no presentó información sobre estos elementos en su propuesta. Además, en los expedientes preparatorios de la Comisión no se efectuó análisis alguno de los ingresos de los productores y del empleo, o de las consecuencias para los consumidores.

38. Sin embargo, los ingresos de los productores en dicho período se han visto afectados por rendimientos crecientes, resultado de la mecanización y la concentración, y una utilización más eficaz de herbicidas, pesticidas, etc. Además, los precios de otros cultivos han ido reduciéndose de manera importante desde 1992. El Comité de los consumidores de la Comisión ([4]) declaró que los precios del azúcar se distanciaban cada vez más del resto de cultivos de superficie, y que debería efectuarse un esfuerzo para reducir la altísima carga que soporta el consumidor y los efectos del entorpecimiento del comercio del sector. En las propuestas de la Comisión, no se han tratado dichos temas.

Nivel de los precios

39. La Comisión no ha propuesto ningún cambio a los precios del azúcar blanco desde 1991. Sus propuestas no tienen en cuenta los efectos probables en los ingresos de los productores y en los precios al consumo. Sólo se presentaron las consecuencias presupuestarias.

40. No obstante, al examinar los expedientes de la Comisión, se observó que se estudiaron seriamente reducciones de los precios en años anteriores y, en particular, en 1992, cuando la DG de Agricultura preparó una propuesta de una reducción del 15 % en un período de 7 años, semejante a las reducciones decididas para el sector de los cereales. Dicha propuesta se inspiró en el análisis de los efectos de varias opciones efectuado por un grupo de trabajo interno de la Comisión. Este grupo extrajo la conclusión de que una reducción sin compensaciones del 15-20 % no acarrearía problemas importantes al sector, reduciría el excedente de producción de azúcar de la Unión Europea entre 2 y 3 millones de toneladas, y produciría un ahorro a los consumidores de hasta 650 millones de euros. El servicio de análisis económicos de la DG de Agricultura llegó a la conclusión de que una reducción de precios de entre un 25-30 % requeriría que la rentabilidad del cultivo de remolacha se igualara a la de los cereales. Como se ha dicho más arriba, la Comisión no presentó esta información ni las propuestas de reducción de precios a las instancias decisorias.

41. Por tanto, los servicios de la Comisión no presentaron una valoración de las consecuencias probables ni las justificaron frente a otras alternativas, pese a disponer de la información necesaria para hacerlo.

([1]) CEFS: Comité europeo de fabricantes de azúcar.
([2]) Dictamen del Comité de los consumidores sobre la reforma de la PAC, Bruselas, 14 de junio de 1999.
([3]) CIUS, *Proposal on the reassessment of the institutional manufacturing margin*, 22 de diciembre de 1998.
([4]) Comité de los consumidores, Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común, Bruselas, 14 de junio de 1999.

Precio del azúcar de caña terciado de los países ACP

42. El precio garantizado del azúcar de caña terciado de los países ACP no se incluye en las propuestas de precios de la Unión Europea, sino que se negocia aparte en el marco del Protocolo del azúcar ([1]), lo que permite un amplio margen de maniobra en la fijación de precios. Sólo es necesario negociar el precio que se pagará a los países ACP según la gama de precios que se obtienen en la Unión Europea, teniendo en cuenta todos los factores económicos pertinentes. Para ello, los países ACP productores de azúcar cooperan cada año para producir un memorándum sobre los factores económicos.

43. El país que más se beneficia de las condiciones especiales los acuerdos antes mencionados es Mauricio. Casi toda la cosecha azucarera de dicho país (630 000 toneladas en 1998) se vende en el marco de los acuerdos preferenciales: más del 95 % de las ventas de 1998 se destinaron a la Unión Europea en el marco del Protocolo sobre el azúcar y el Acuerdo especial preferente sobre el azúcar ([2]), y un 3 % más a Estados Unidos en el marco de la cuota de importación. Sólo el 0,7 % de las ventas se efectuaron en el mercado mundial, y fueron azúcares especiales en saco.

44. El coste de la producción del azúcar de Mauricio es superior a los precios que pueden obtenerse por el azúcar terciado o el blanco en el mercado mundial (aunque los azúcares especiales pueden venderse lucrativamente). Por tanto, la industria azucarera de Mauricio depende enormemente de su acceso al mercado de la Unión Europea a precios comunitarios garantizados. Los costes de producción en Mauricio son más del doble de los de los países ACP más eficientes (Malaui, Zimbabue, Suazilandia, etc.) debido a los altos costes de la mano de obra y a que el terreno es montañoso y rocoso, lo que reduce las posibilidades de regadío y mecanización. Mauricio importa azúcar blanco (36 000 toneladas de Sudáfrica en 1998) para su consumo interno con el fin de disponer del máximo de azúcar terciado para exportar en el marco de los acuerdos preferenciales.

45. La importancia económica del acceso al mercado comunitario en condiciones especiales ha supuesto que Mauricio y otros países ACP dependan enormemente de la continuación de estos acuerdos y de los precios obtenidos. No obstante, la Comisión siempre ha propuesto que el precio garantizado ([3]) del azúcar importado gracias al Protocolo sea sencillamente igual al precio de intervención del azúcar de remolacha terciado, lo que se ha mantenido invariable durante muchos años. En la práctica, la Comisión no negocia o estudia los factores económicos.

Gestión del programa de exportación

46. El coste anual para el presupuesto comunitario de las exportaciones del excedente de azúcar es de alrededor de 1 500 millones de euros, de los que se recuperan 800 millones mediante la cotización a la producción.

47. La Comisión calcula semanalmente la «restitución teórica a la exportación». De ésta, solía deducir una cantidad arbitraria de 0,2 euros por tonelada. Todas las ofertas de licencias de exportación inferiores a dicha cantidad fueron aceptadas. Sólo excepcionalmente se siguió otro proceder, sobre todo hacia el fin de la campaña.

48. Las empresas de comercio de azúcar sabían que sus ofertas normalmente serían aceptadas si eran inferiores a la restitución teórica menos 0,2 euros por tonelada, por lo que no tenían muchos alicientes para competir para la obtención de licencias de exportación presentando ofertas más bajas.

49. No obstante, el programa de exportaciones se ve limitado actualmente por el acuerdo GATT en cuanto a la cantidad y valor del azúcar exportado con restituciones, y por las presiones sobre el presupuesto agrícola. Hasta la campaña 1999/2000, las repercusiones fueron limitadas debido a que los acuerdos del GATT permitían los traslados. No obstante, para 2000/01, el gasto presupuestario destinado a las exportaciones se limita a 499 millones de euros, y la Comisión estima que podría ser necesario efectuar reducciones en las cuotas de hasta 500 000 toneladas.

50. Además, desde la cumbre de Berlín de marzo de 1999, se presiona más a la Comisión para que no se exceda la asignación presupuestaria y para que desempeñe una función más activa en el programa de exportación, con el fin de controlar el presupuesto dedicado al azúcar. Al mismo tiempo, los precios del mercado mundial han descendido, lo que ha aumentado el coste de cada tonelada de azúcar exportado.

51. En la DG de Agricultura tiene lugar una reunión semanal, en la que se estudian las ofertas de acuerdo con las perspectivas del mercado mundial, que los funcionarios de la Comisión siguen atentamente, y la repercusión en el presupuesto disponible. Ya no existe ninguna restitución predecible por debajo de la cual se aceptarán las ofertas, lo que ha aumentado la competencia para la obtención de licencias de exportación con el correspondiente ahorro presupuestario.

52. La Comisión ha actuado para obtener importes inferiores para las restituciones a la exportación sólo cuando se ha visto enfrentada a restricciones presupuestarias.

Organización de licitaciones

53. Se examinaron las licitaciones en varios Estados miembros y en la Comisión, y se halló que el Comité de gestión hace poco más que aprobar automáticamente la propuesta de la Comisión, que se modifica muy raramente a la luz de las deliberaciones del Comité.

54. Podrían realizarse ahorros significativos aceptando menos ofertas de licencias de exportación cuando los precios del mercado mundial son bajos, y aumentar la expedición de licencias cuando éstos son altos. No obstante, dada la incertidumbre existente en el mercado mundial, este enfoque presenta riesgos considerables que la Comisión no ha estado dispuesta a asumir. La Comisión podría plantearse el transferir este riesgo celebrando un número limitado de licitaciones cada año, en vez de una cada semana. La Comisión debería evaluar las posibles mejoras resultantes de mecanismos alternativos de licitación y de toma de decisiones sobre las restituciones a la exportación.

([1]) Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP del Convenio de Lomé, de 28 de febrero de 1975.

([2]) Acuerdo para la importación de azúcar preferencial, además del Protocolo relativo al azúcar, destinado a garantizar que la industria de refinado comunitaria dispone de un suministro adecuado de azúcar terciado.

([3]) cif: coste, seguro y flete.

Mecanismos de autofinanciación

55. Las cotizaciones a la producción se imponen para compensar los costes que supone la exportación de aproximadamente la mitad del excedente de producción. Se imponen cotizaciones de almacenamiento para recuperar los pagos efectuados para reembolsar los costes de almacenamiento. Este sistema de cotizaciones a menudo es denominado mecanismo de «autofinanciación», tratado por el Tribunal en su Informe anual de 1988 [1] y en su Informe especial de 1991 [2].

56. La cantidad de exportaciones que hay que tener en cuenta en el cálculo de la cotización a la producción sigue basándose en la diferencia existente entre la producción de la cuota y el consumo interno (tal y como establece el Reglamento). La unidad de la Comisión encargada del azúcar obtiene la cifra del consumo a partir de los datos sobre producción y comercio recibidos de los Estados miembros, conforme al Reglamento (CE) nº 779/96 [3]. No obstante, la Comisión no realiza comprobaciones para verificar la fiabilidad de dichos datos.

57. Al comparar los datos de comercio intracomunitario procedentes de varios Estados miembros, se observaron diferencias significativas. Un total de 171 000 toneladas de azúcar blanco en 1998-1999 figuran como entregadas a otros Estados miembros, pero no se hallan registradas como recibidas. Las principales diferencias afectaban a las entregas alemanas (492 000 toneladas en 1998/99 según los datos alemanes), de las que el resto de países sólo registraron haber recibido 379 000 toneladas. Igualmente, los datos franceses muestran envíos de 965 000 toneladas, mientras que sólo se registraron como recibidas 901 000 toneladas. Los envíos de todos los Estados miembros a España ascendieron a 406 000 toneladas, mientras que éste país sólo registró haber recibido 333 000 toneladas.

58. La falta de fiabilidad de estos datos podría afectar significativamente al importe de las cotizaciones de producción. Por tanto, deberían realizarse esfuerzos para utilizar información más fiable, empleando, por ejemplo, certificados de exportación e importación para determinar las exportaciones netas.

Medidas administrativas, financieras y de control de la OCM

59. Los Estados miembros tienen responsabilidades claras en la administración y control de la OCM, pero la Comisión tiene la responsabilidad general de garantizar que dichas medidas funcionan correctamente.

60. La responsabilidad del seguimiento de las medidas administrativas y de control se halla repartida en la Comisión. En el caso de los dos sectores implicados (para el gasto, la sección de liquidación de la DG de Agricultura, y para los ingresos, la DG de Presupuestos), los controles clave se centran en la exactitud de los registros de existencias. No obstante, aunque ambas utilizan análisis de riesgos, el método seguido para evaluar el riesgo es distinto. Mientras que la DG de Presupuestos realiza comprobaciones frecuentemente, la sección de liquidación de la DG de Agricultura no ha efectuado ningún control sobre el terreno de la producción y las existencias durante los últimos cinco años. Sin embargo, en 1999 investigó las restituciones a la exportación de azúcar en algunos Estados miembros por primera vez en muchos años. No se ha desarrollado ninguna estrategia general de control, y la unidad encargada del azúcar no participa en la evaluación de los riesgos.

61. En los Estados miembros visitados por el Tribunal, se observó que la Comisión no había proporcionado orientación alguna sobre los mejores modos de diseñar mecanismos de control, lo que ha conducido a que los controles se realicen con periodicidades muy diversas y a la existencia de una amplia gama de estrategias de control. Por ejemplo, en un Estado miembro se controla todos los meses el azúcar a granel de todas las existencias, lo que no se realiza en absoluto en otro Estado miembro. Los métodos empleados van de comprobaciones muy modernas con aparatos de láser, a mediciones con cuerdas, simples conciliaciones de la contabilidad de existencias en el momento de desocupar las instalaciones de almacenamiento.

62. En la mayoría de los Estados miembros visitados, se observó que se confía casi plenamente en los registros de producción de azúcar elaborados por las empresas, pero que los inspectores de los Estados miembros no realizan una auditoría de los sistemas de información que crean dichos registros, y que éstos no se concilian con las cuentas financieras de las empresas.

63. Sin embargo, todos los Estados miembros visitados recalcaron que, sea cual sea la técnica utilizada para comprobar las existencias de azúcar a granel, ninguna puede proporcionar resultados exactos. La existencia de una contabilidad de existencias fiable es primordial para el cálculo de la producción, así como de las cotizaciones de almacenamiento. Por ello, la Comisión debería desarrollar una estrategia de control coherente y proporcionar orientaciones sobre los mejores modos de control y unas normas mínimas.

Disposición de la Comisión respecto a las distintas partes interesadas y a los acontecimientos que afectan a la OCM

64. Las partes interesadas consideraron, en general, que los servicios de la Comisión eran competentes, conocían bien el tema, y eran accesibles. No obstante, los usuarios industriales de azúcar y los representantes de los consumidores finales opinaban que no se tienen en cuenta suficientemente sus intereses.

65. Se criticó la buena gestión de la Comisión en el caso de dos acontecimientos importantes que afectaron a la OCM en 1999. El primero se refiere al establecimiento de restituciones a la exportación de productos transformados que contienen azúcar, en el que la Comisión propuso reducciones del 10 % al comité de gestión de mercancías no incluidas en el anexo I en el último momento, sin aviso previo y sin una justificación por escrito.

66. Estas propuestas iniciales no se basaban en un análisis económico o en otros datos justificativos válidos, y fueron recibidas con gran desagrado por parte de las empresas exportadoras y los Estados miembros. Finalmente, la Comisión presentó una propuesta bien justificada que contemplaba una reducción inferior de las restituciones a la exportación y adaptaciones de las condiciones de asignación de las restituciones a aquellos productos transformados que más lo necesitaban. No obstante, esta propuesta fue rechazada por el Comité de gestión.

---

[1] DO C 312 de 12.12.1989, p. 93.
[2] DO C 290 de 7.11.1991.
[3] DO L 106 de 30.4.1996.

67. En el segundo caso, la Comisión no consultó al Comité de gestión acerca de las bases para la realización de una evaluación de gran importancia de la OCM del azúcar.

EXAMEN DEL RÉGIMEN DEL AZÚCAR

Introducción

68. Como se indicó en el apartado 8, el Tribunal considera que la obtención y difusión de información de calidad sobre los resultados de la política en este ámbito forma parte fundamental de la responsabilidad de la Comisión en materia de gestión. La Comisión presentó una evaluación de la política en el sector del azúcar en marzo de 1999, la primera desde la creación de la OCM en 1968. Las bases de la evaluación se centran en la pertinencia de las medidas en vigor, así como en su eficacia y eficiencia. En el momento de redactar el presente Informe (junio de 2000), el Tribunal no tuvo acceso a los resultados de dicha evaluación. Por tanto, no puede juzgar la calidad de la evaluación o tomar nota de los resultados.

69. Sin embargo, hay cuatro asuntos fundamentales que deben tratarse:

a) hasta qué punto se han alcanzado los objetivos de la OCM (si la política es eficaz);

b) con qué costes se han alcanzado dichos objetivos (si la política es eficiente);

c) si los mecanismos de la OCM del azúcar, y, en particular, el nivel de las cuotas de producción y apoyo a los precios, siguen siendo adecuados;

d) si las medidas son aún coherentes con la PAC resultante de la reforma de 1992 y la más reciente de la Agenda 2000.

70. El examen que realiza el Tribunal del régimen del azúcar en este capítulo se centra en estas cuestiones. El Tribunal se ha basado en los datos disponibles y en entrevistas con las partes interesadas.

Cumplimiento de los objetivos de la OCM

71. Resulta difícil evaluar los resultados de la política en el sector del azúcar, ya que la Comisión no ha establecido objetivos cuantificados, pese a que el artículo 2 del Reglamento financiero lo exige.

72. No obstante, con la información disponible, puede extraerse la conclusión de que, con respecto a los objetivos generales de la PAC referentes a la OCM, tal y como figuran en el Tratado:

a) se garantiza un buen nivel de ingresos, por hectárea, a los cultivadores de remolacha (de hasta el doble de otros cultivos alternativos);

b) el mercado es estable (no existen fluctuaciones significativas de los precios);

c) el suministro se halla garantizado (no se producen escaseces ni siquiera en años de malas cosechas);

d) la productividad ha mejorado (aumento de los rendimientos de la remolacha, del contenido en azúcar, los índices de extracción, y la mecanización); no obstante, esta mejora no ha sido completamente racional, pues las cuotas nacionales han impedido que la producción se desplace a las zonas más eficientes; los altos precios de la remolacha azucarera respecto a otros cultivos han afectado a la distribución de los recursos.

73. En cuanto al quinto objetivo de la PAC (precio razonable para los consumidores), sólo en Japón y en Suiza los precios del azúcar son superiores a los de la Unión Europea. Cuando se efectuó la fiscalización, los precios institucionales comunitarios eran más de tres veces superiores a los del mercado mundial. La respuesta de la Comisión señala que en muchos otros países existen precios elevados. No obstante, esto no responde a si los precios comunitarios son razonables.

74. Respecto al objetivo del Tratado de contribuir al desarrollo armónico del comercio mundial, la considerable expansión de la producción mediante cuota de la Unión Europea en las décadas de 1970 y 1980, (véase el *gráfico 2*) ha afectado al mercado mundial, cuyo precio se ha visto influido por las exportaciones subvencionadas de la Unión Europea y la gran producción de azúcar C. De igual manera, los precios preferenciales de las importaciones de azúcar de caña han conducido a un alto grado de dependencia en algunos países ACP (véanse los apartados 42 a 45).

75. Se han cumplido holgadamente los objetivos específicos de la OCM:

a) se garantiza el empleo al 4 % de los agricultores comunitarios que disponen de contratos con una empresa de transformación poseedora de cuotas;

b) la OCM se autofinancia en los términos previstos en el Reglamento;

c) el abastecimiento de azúcar en bruto a las refinerías de la Unión Europea es regular y armonioso.

76. Existen pocos conflictos serios entre los cultivadores y los transformadores, lo que señala que ambas partes están satisfechas con los precios que reciben. No obstante, como el transformador es quien posee las cuotas, los cultivadores de remolacha deben conseguir un contrato con las fábricas para poder recibir los precios mínimos de la remolacha establecidos por la OCM.

77. El examen arriba expuesto muestra que se están alcanzando muchos de los objetivos de la PAC y la OCM. Sin embargo, estos logros deben contrastarse con los costes asociados, que recaen en gran medida en el consumidor.

Costes del cumplimiento de los objetivos

78. Los costes del cumplimiento de los objetivos de la PAC y la OCM pueden verse en varias consecuencias negativas:

a) existencia de un excedente estructural de producción de azúcar;

b) los precios internos son altos respecto a los precios del mercado mundial;

c) hay un alto nivel de existencias;

d) el ámbito está muy regulado, lo que no fomenta la competencia;

e) necesidad de una administración y unos controles costosos.

79. Aunque la fiscalización no halló valoraciones independientes que fueran fiables de todos estos costes, es posible determinar indicadores básicos que proporcionan una idea razonable de su magnitud.

80. El coste anual neto que el excedente estructural supone para el presupuesto de la Unión Europea es de 800 millones de euros para el presupuesto del ejercicio 2000. Este importe corresponde al coste total de la exportación del azúcar excedentario (aproximadamente 1 600 millones de euros), menos las cotizaciones a la producción. No obstante, hay otro coste más para los consumidores. En el marco del sistema de autofinanciación, las empresas transformadoras abonan cotizaciones a la producción para cubrir el coste de exportar aproximadamente la mitad del excedente. Dada la escasa elasticidad de la demanda de azúcar, las empresas transformadoras pueden repercutir estas cotizaciones en el precio del azúcar, por lo que, finalmente, son los consumidores de la Unión Europea quienes se hacen cargo de los 800 millones de euros que supone el coste de esta parte del excedente.

81. El coste económico del alto nivel de los precios comunitarios sólo puede determinarse mediante estudios minuciosos. Se dispone de varios, pero se ha puesto en duda su independencia. La forma más simple de medir el coste consiste en calcular la diferencia entre el precio de apoyo de la Unión Europea y el precio del mercado mundial, lo que daría como resultado un coste anual máximo para el consumidor comunitario de alrededor de 6 500 millones de euros ([1]). No obstante, el bajo nivel actual del precio del mercado mundial no puede ser considerado como un indicador plenamente objetivo. Sin embargo, este sencillo cálculo ilustra la posible magnitud del coste.

82. Puede obtenerse una idea del coste del alto nivel de existencias a partir de las existencias medias de los últimos cinco años: alrededor de 2 millones de toneladas de azúcar blanco. Ello representa el 14 % de la producción de las cuotas, pese a que la Comisión ha fijado el mínimo necesario para cubrir escaseces imprevistas en el 3 % (alrededor de 0,4 millones de toneladas) ([2]). La Comisión calcula el coste anual del almacenamiento en 20 euros por tonelada, que se obtienen del transformador mediante la cotización de almacenamiento, y que se repercuten en el consumidor del mismo modo que las cotizaciones a la producción (véase el apartado 80). Este sencillo cálculo de las existencias almacenadas que exceden el mínimo necesario, multiplicadas por los costes de almacenamiento, da como resultado un coste anual para los consumidores de la Unión Europea de más de 30 millones de euros.

83. Los costes económicos que supone regular la industria del azúcar no pueden determinarse en el marco de esta fiscalización. El régimen prevé un precio de compra fijo de la materia prima (remolacha o caña), y un precio de venta garantizado del producto final (azúcar blanco), y asigna cuotas de producción a las empresas transformadoras. Actualmente, sólo cinco empresas poseen más del 50 % de la cuota total de la Unión Europea. Además, en 10 de los 14 Estados miembros productores de azúcar ([3]), la totalidad de la cuota nacional se halla en poder de sólo una o dos empresas. Por tanto, las fuerzas normales de la competencia no actúan y, en varios casos, las empresas azucareras han sido multadas por abusos en materia de competencia ([4]).

84. La experiencia de otros países desarrollados indica que, si no hubiesen cuotas comunitarias de edulcorantes alternativos ([5]), éstos disfrutarían de una participación mucho mayor en el mercado global de edulcorantes a costa del azúcar, pues son más económicos y más adecuados para algunos productos alimenticios ([6]). Las restricciones comunitarias a la producción están limitando, en este sentido, un desarrollo económico racional.

85. Sólo es posible calcular los costes de administración y control referentes a la industria azucarera de modo indicativo. Los Estados miembros retienen un porcentaje de las cotizaciones a la producción y de almacenamiento para cubrir sus costes, lo que se estima en 290 millones de euros anuales ([7]).

86. Los análisis arriba mencionados confirman los resultados de la fiscalización del Tribunal que figuran en su Informe especial de 1991, en el sentido de que la OCM del azúcar supone costes importantes para el presupuesto de la Unión Europea y el consumidor.

Mecanismos de la OCM del azúcar y, en particular, nivel de cuotas de producción y apoyo a los precios

87. La industria transformadora y las organizaciones de cultivadores están muy a favor de mantener las características principales de la actual OCM, así como los actuales niveles de apoyo a los precios y cuotas. Consideran que la regulación actual de la industria garantiza un suministro seguro de azúcar de alta calidad a los consumidores de la Unión Europea, y que el precio pagado por los consumidores es razonable, permitiendo la obtención de buenos ingresos, aunque no excesivos, a las empresas y a los cultivadores.

([1]) Importe basado en la revisión de las previsiones del Presupuesto 2000 efectuada por la Comisión.

([2]) Reglamento (CE) nº 1436/96 de la Comisión (DO L184 de 24.7.1996, p. 27).

([3]) Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal, España, y Austria.

([4]) Por ejemplo, véanse las Decisiones 97/624/CE (DO L 258 de 22.9.1997) y 1999/210/CE (DO L 76 de 22.3.1999) de la Comisión.

([5]) Isoglucosa y jarabe de inulina.

([6]) Rabobank, *The World of Sugar and Sweeteners*, 1999, p. 35.

([7]) Importe correspondiente al 25 % de las cotizaciones del azúcar contabilizadas en el presupuesto comunitario del ejercicio 2000.

88. Los consumidores y los usuarios industriales de azúcar señalaron los elevados beneficios que están obteniendo las transformadoras más eficientes como prueba de que el nivel de protección es demasiado alto, y se preguntaron si era adecuado que una política agrícola regulase y protegiese tanto a una industria de transformación.

89. Las cuotas se asignan, en primer lugar, a los Estados miembros y, después, a las empresas de transformación de azúcar. Como consecuencia, se ha conservado la producción de azúcar en regiones que no son adecuadas para ello, y que, en algunos casos, han necesitado ayudas nacionales para apoyar la producción. En cambio, las regiones productoras más eficientes no han podido obtener un aumento de las cuotas.

90. Uno de los objetivos principales del establecimiento de cuotas consiste en restringir la cantidad de producción anual que puede acceder a la garantía del precio de intervención. No obstante, debido al reembolso de los costes del almacenamiento de azúcar y la disponibilidad de restituciones a la exportación, no se ofrecen cantidades para la compra de intervención, incluso a pesar del considerable excedente que existe. Se comprobó que los precios franco fábrica del azúcar eran una media del 10 % superiores a los precios de intervención y, en algunos países, mucho más.

91. Esto ha contribuido a la situación en la que las fuerzas de la competencia no desempeñan su labor con eficacia, y a que no exista un auténtico «mercado común» del azúcar. En conversaciones con las distintas partes interesadas, se vio claramente que los transformadores están poco interesados en competir con transformadores de otros países, y que permanecen, en gran medida, en sus mercados nacionales. Las cuotas y el sistema de precios, junto con los reembolsos de los costes de almacenamiento y el programa de exportaciones, proporcionan estabilidad e ingresos garantizados a los transformadores. Este grado de protección de la industria de transformación es poco común en la PAC.

92. Los consumidores consideran que el azúcar es un producto de primera necesidad que comprarán a cualquier precio, pero cuya repercusión en el presupuesto familiar, en particular en el de las familias de rentas bajas, no puede desdeñarse. Tal y como es actualmente la OCM, que hace pagar a los consumidores el apoyo a los cultivadores de remolacha y a la industria de transformación, es vista por los consumidores como menos justa, y con seguridad menos transparente, que un sistema basado en el apoyo directo a los agricultores a partir del presupuesto comunitario.

OCM del azúcar: reformas de 1992 y de la Agenda 2000

93. En la última década, se han producido dos reformas importantes de la PAC. Éstas están relacionadas con la necesidad de mejorar la competitividad del sector agrícola europeo, pero en ninguna de las dos se incluyó al sector del azúcar. La reforma de 1992 básicamente dio importancia a sustituir el apoyo a los precios de los productos por el apoyo a los ingresos de los cultivadores, centrándose así más en el agricultor y menos en la industria.

94. La OCM del azúcar sigue estando centrada, casi por completo, en las empresas transformadoras y en los productos finales, en vez de en el agricultor, como puede verse en el cuadro siguiente:

Medidas que afectan directamente a los agricultores	Principales medidas que afectan directamente a la industria de transformación
Precio mínimo de la remolacha	Precio mínimo de la remolacha Régimen y precios de intervención para el azúcar blanco Restituciones a la exportación de azúcar blanco Restituciones a la exportación de azúcar en productos transformados Cotización a la producción de azúcar blanco Cuotas nacionales a la producción de azúcar blanco Obligación de exportar azúcar producido por encima de la cuota Posibilidad de trasladar parte del excedente Ayuda al almacenamiento Autorización de instalaciones de almacenamiento Cotización a la venta para financiar la ayuda al almacenamiento Obligación de conservar un mínimo de existencias Protección frente a las importaciones Restituciones a la producción para la industria química Cuotas de producción de isoglucosa y jarabes de inulina Ayuda a la industria de refinado Importación de azúcar mediante acuerdo especial preferente para garantizar el suministro a las refinerías Controles de exportación, importación, producción y almacenamiento de azúcar

95. En la reforma de la Agenda 2000, se dio importancia a la competitividad en los mercados mundiales, la protección del medio ambiente, el desarrollo rural duradero, la existencia de políticas más sencillas, y rendir cuentas al contribuyente en mayor medida.

96. El azúcar de la Unión Europea no es competitivo en el mercado mundial. Actualmente, se necesitan subvenciones del 75 % del precio de intervención de la Unión Europea para que pueda venderse el excedente de la cuota. El azúcar «C» (producción por encima de la cuota), que no recibe restituciones a la exportación, puede venderse lucrativamente a precios del mercado mundial sólo porque los precios obtenidos por las ventas del azúcar de cuota bastan para cubrir todos los costes fijos de las empresas de transformación.

97. La producción intensiva de azúcar puede tener consecuencias negativas para el medio ambiente: las necesidades de agua son elevadas (el triple que para el trigo), y la naturaleza del cultivo exige la utilización de una gran cantidad de herbicidas ([1]). Por tanto, el mantenimiento de la producción a una escala que excede de forma importante la demanda de la Unión Europea conduce a efectos negativos para el medio ambiente que podrían evitarse.

98. Respecto a la responsabilidad ante el contribuyente, el que el coste principal de la política azucarera sea soportado por el consumidor final, es decir, la opinión pública, garantiza una cuantificación adecuada y una información de carácter público para garantizar la transparencia.

CONCLUSIÓN

99. La Comisión debería estudiar seriamente la mejora de la calidad de su gestión de la OCM del azúcar respecto a:

a) la calidad de la información de base que utiliza para la gestión de la OCM; en particular, debería disponer de información completa sobre el logro de los objetivos para justificar los regímenes de cuota propuestos y las propuestas de precios; debería disponer de información más amplia, comprobada por expertos independientes, para efectuar propuestas de precios bien fundadas; deberían realizarse esfuerzos para disponer de datos más fiables para el cálculo de las cotizaciones a la producción;

b) el análisis de la información de base que la Comisión realiza; debería recurrir a expertos financieros independientes y fuentes de información alternativas; debería analizar todos los elementos que influyen en las propuestas de precios, incluyendo los ingresos de los cultivadores, el empleo y la repercusión en los consumidores; debería estudiar adecuadamente los factores económicos en sus propuestas referentes al precio garantizado del azúcar ACP.

([1]) Véanse el apartado 27 del Informe especial del Tribunal nº 14/2000 sobre la ecologización de la PAC (DO C 353 de 8.12.2000), y Dirección de la OCDE de Alimentos, Agricultura y Pesca, Comité de Agricultura, Grupo de Cereales, Alimentación Animal y Azúcar: *Sugar Policy Reform: Environmental Policy Aspects*, 24 de septiembre de 1998.

100. El examen del régimen del azúcar muestra que se están cumpliendo muchos de los objetivos de la PAC y de la OCM, pero con la existencia de un excedente estructural y a un alto coste para el presupuesto comunitario y el consumidor. Aunque no se puede considerar plenamente responsable de esta situación a la Comisión, la buena gestión de ésta y, en particular, la calidad de sus propuestas, decisiones y actuaciones han influido en las consecuencias, de lo que es responsable y por lo que se le pueden pedir cuentas.

101. Pese a la situación de exceso de producción estructural, la Comisión se ha limitado repetidamente a proponer la continuación del régimen del azúcar y a mantener inalterables los niveles de las cuotas y los precios. No obstante, los servicios de la Comisión han recogido información amplia y han preparado análisis, lo que debería haber constituido la base para proponer acciones correctoras. Los aumentos en la productividad de la producción de remolacha azucarera y en la transformación deberían haber incitado a la Comisión a estudiar el asunto de los costes impuestos a los consumidores de la Unión Europea.

102. Se han producido dos reformas importantes de la PAC en la última década, pero en ambas no se incluyó a la OCM del azúcar. La Agenda 2000 dio importancia a la competitividad en los mercados mundiales, la protección del medio ambiente, el desarrollo rural duradero, la simplificación de las políticas y a dar cuentas en mayor medida al contribuyente. Ninguno de estos aspectos se han tratado satisfactoriamente en la OCM del azúcar.

103. La OCM del azúcar beneficia a relativamente pocos agricultores, pero los beneficiados por la misma obtienen un alto nivel de ingresos del cultivo de la remolacha, bastante superiores a los que pueden obtenerse de otros cultivos importantes (véase el *anexo II*).

104. Dados los efectos del sistema de cuotas y los altos precios, deberían estudiarse medidas alternativas. Aunque las restricciones a la importación protegen al mercado de la Unión Europea de la inestabilidad de los precios del mercado mundial y protegen a los productores comunitarios de azúcar, debería estudiarse una cierta liberalización de la industria azucarera comunitaria para aumentar la competencia y reducir los precios. Algunas partes interesadas han sugerido que se asignen las cuotas directamente a los cultivadores y que se asegure la flexibilidad permitiendo la transferencia de cuotas. Otros sólo han defendido el establecimiento de un precio mínimo para la remolacha (para proteger al agricultor de un transformador dominante), y la eliminación progresiva de las cuotas y la intervención. Las fuerzas del mercado garantizarían la continuidad del suministro de azúcar de calidad suficientemente alta y un precio competitivo.

105. Otra opción propuesta consiste en la adopción de los principios básicos de la reforma de 1992 que se aplicaron a otros cultivos de superficie (véase el apartado 93). Ello supondría que una parte importante del apoyo consistiría en pagos directos a los cultivadores, así como la convergencia de los precios institucionales con los del mercado mundial.

106. Lo expuesto en los apartados 87 a 92 pone en entredicho el carácter adecuado de los mecanismos de la actual OCM del azúcar. Existe una serie de alternativas que la Comisión debería

estudiar en sus próximas propuestas de reforma del régimen. Asimismo, es necesario examinar si el actual nivel de apoyo sigue siendo adecuado cuando las cuotas exceden con mucho el nivel de la demanda de la Unión Europea, y los precios ya no se corresponden con los de otros cultivos importantes.

107. Por tanto, en las futuras propuestas deberían tener en cuenta los siguientes asuntos fundamentales:

— las consecuencias del mantenimiento de las cuotas en sus niveles actuales, pese al excedente estructural continuado,

— la justificación de los altos precios existentes en el mercado de la Unión Europea y el consecuente alto nivel de aranceles impuestos a las importaciones no preferenciales de azúcar,

— en qué medida el régimen del azúcar se centra más en la industria que en los cultivadores,

— el carácter limitado de la competencia entre transformadores,

— las contradicciones entre los principios y objetivos de la reforma de la Agenda 2000 y la actual OCM del azúcar.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión de 26 de octubre de 2000.

Por el Tribunal de Cuentas

Jan O. KARLSSON

Presidente

ANEXO I

OCM del azúcar: gastos y exacciones reguladoras
(Millones de euros. Cifras reales 1995-1999 y presupuesto 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GASTOS						
Medida						
Restituciones a la exportación por azúcar e isoglucosa	1 312,1	1 230,0	1 115,7	1 265,5	1 591,1	1 493,0
Reembolsos de costes de almacenamiento	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0
Restituciones por utilización del azúcar en la industria química	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0
Medidas de ayuda para la salida al mercado de azúcar en bruto	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0
Otras intervenciones	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0
Gastos totales	**1 831,0**	**1 711,3**	**1 607,8**	**1 776,7**	**2 112,8**	**1 996,0**
EXACCIONES REGULADORAS (INGRESOS)						
Cotizaciones a la producción de azúcar	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3
Cotizaciones a la producción de isoglucosa	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8
Cotizaciones a la producción de jarabe de inulina	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0
Cotizaciones al almacenamiento del azúcar	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9
Gravámenes percibidos de la producción de azúcar C e isoglucosa C no exportados	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	p.m.
Gravámenes percibidos de azúcar C e isoglucosa C sustituidos	0,8	0,0		0,0	0,0	p.m.
Tasas suplementarias	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7
Exacciones reguladoras totales (ingresos)	**1 316,4**	**1 213,7**	**1 114,1**	**1 070,1**	**1 203,6**	**1 162,7**
Gastos presupuestarios netos	**514,6**	**497,6**	**493,7**	**706,6**	**909,2**	**833,3**

ANEXO II

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCADO MUNDIAL DEL AZÚCAR

El mercado mundial

1. El valor total de los 135 millones de toneladas del mercado mundial de los edulcorantes es de aproximadamente 70 000 millones de euros, y el azúcar representa el 91 % en valor y el 83 % en volumen ([1]). Los jarabes ricos en fructosa y los edulcorantes intensivos constituyen otros grupos de productos principales.

2. Más del 70 % del azúcar en el mundo se produce a partir de caña, cultivada principalmente en Asia, América del Sur y Central, África y Oceanía. La mayor parte del azúcar de remolacha se produce en Europa (80 %), seguida por América del Norte (10 %) y Asia (8 %) ([2]). En los últimos años, Brasil ha superado a la Unión Europea como mayor productor de azúcar en el mundo, con 21,4 millones de toneladas en 1998/99, en comparación con los 17,6 millones de toneladas de la Unión Europea. Los siguientes mayores productores son la India (16,9 millones de toneladas), China (9,7 millones de toneladas) y Estados Unidos (7,5 millones de toneladas) ([3]). Los países ACP en conjunto cuentan con una producción media anual de 3,9 millones de toneladas ([4]).

3. El consumo de azúcar mundial ha crecido de forma constante con una media anual de 1,4 % en los años noventa ([3]). En los países industrializados el crecimiento del consumo es reducido, y se experimenta incluso cierto declive, con un consumo conjunto de aproximadamente una tercera parte del total mundial. En otros lugares, el consumo está aumentando en gran medida paralelamente al crecimiento de la población, que se prevé sea de aproximadamente el 1 % anual durante el próximo cuarto de siglo ([5]).

4. El comercio mundial se encuentra dominado por unos cuantos países. Brasil, la Unión Europea, Australia, Cuba y Tailandia juntos representan el 68 % de todas las exportaciones ([3]). Cinco importadores —Rusia, Indonesia, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón— constituyen una tercera parte de todas las importaciones de azúcar. El caso de la Unión Europea es especial, ya que es a la vez uno de los principales exportadores (de azúcar blanco) e importadores (de azúcar terciado de caña).

5. El valor del azúcar comercializado internacionalmente sobrepasa el de todos los demás cultivos vegetales exceptuando el trigo. Aproximadamente el 28 % de la producción total de azúcar se distribuye en el mercado mundial, siendo en cambio un 16 % en el caso del trigo y un 12 % en el del maíz ([6]). Desde el cese de los acuerdos Unión Soviética-Cuba, sólo el 10 % aproximadamente de los 37 millones de toneladas de azúcar comercializados anualmente corresponden a acuerdos comerciales preferenciales. Los acuerdos más importantes de este tipo son las cuotas de derechos arancelarios de Estados Unidos (1,8 millones de toneladas en 1998) y, de la Unión Europea, el Protocolo del azúcar y los acuerdos especiales de azúcar preferencial con los países ACP (1,7 millones de toneladas) ([7]).

6. El comercio internacional del azúcar se divide de forma más o menos equivalente entre el azúcar terciado de caña, que en principio se refina en su destino, y el azúcar blanco. A pesar de que las importaciones de la Unión Europea consisten principalmente en azúcar en bruto que se debe refinar en la Unión Europea, sus exportaciones son de azúcar blanco. Los principales mercados de la Unión Europea son el Oriente Medio (35 % de la exportaciones 1996-98), el Norte de África (20 %) y otros países europeos (16 %) ([3]).

7. El exceso de producción, y la consiguiente creación de existencias durante los años noventa, han conducido a unos precios históricamente bajos en el mercado mundial.

8. Diversos analistas ([3]) sugieren que es menos probable que vuelvan a producirse las variaciones extremas en los precios del azúcar en el mercado mundial que se habían experimentado anteriormente. En los países industrializados, el azúcar se considera un elemento básico que debe adquirirse sea cual sea el precio. Por lo tanto, la escasez de suministro ha provocado unas rápidas subidas de precios. Sin embargo, los países en vías de desarrollo representan ahora una mayor —y creciente— proporción de la demanda mundial y ello ha incrementado la sensibilidad al precio del consumo. La estructura del comercio mundial ha cambiado y las fuentes de suministro se han diversificado.

9. La mayoría de los países productores de azúcar protegen y reglamentan de algún modo sus industrias del azúcar. Las importaciones están sujetas a restricciones y los precios que se abonan a los productores —y en algunos casos a los transformadores— se encuentran reglamentados. Sin embargo, la Unión Europea es el único productor principal que subvenciona las exportaciones directamente ([8]).

([1]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, p. 28.
([2]) International Sugar Organisation: anuario 1997.
([3]) Comisión Europea, DG Agricultura, documento interno.
([4]) Páginas Internet ACP: www.acpsugar.org.
([5]) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999, p. 8.
([6]) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999, p. 33.
([7]) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999, p. 51.
([8]) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999, p. 49.

10. Las diez principales empresas del azúcar a nivel mundial representan el 20 % de toda la producción de azúcar. Seis de éstas están basadas en la Unión Europea ([1]). En los últimos diez años varias de ellas se han convertido en multinacionales a través de adquisiciones en el extranjero ([2]).

El mercado de la Unión Europea

11. Casi el 90 % del suministro de azúcar en la Unión Europea se produce a partir de remolacha cultivada en la Unión Europea, y el resto se produce en refinerías de la Unión Europea a partir de azúcar terciado de caña. En un principio, ello concernía sólo el azúcar de caña producido en los departamentos franceses de ultramar, pero esta situación cambió de forma radical con la adhesión del Reino Unido. Antes de formar parte de la CE, el Reino Unido cubría dos terceras partes (aproximadamente 2 millones de toneladas) ([3]) de sus necesidades nacionales a partir de azúcar terciado de caña, importado en el marco del acuerdo del azúcar de la Commonwealth, que se refinaba en el Reino Unido.

12. En 1975 este acuerdo fue sustituido por el Protocolo del azúcar en virtud del cual la Unión Europea debe adquirir 1,3 millones de toneladas de azúcar de caña a los países ACP cada año. Por lo tanto, el mercado del Reino Unido sigue abasteciéndose mediante azúcar de caña refinado —aunque en menor medida— además de azúcar de remolacha. Portugal, y en mucha menor medida Finlandia, también se abastecieron mediante el refinado de azúcar de caña importado antes de formar parte de la Unión Europea, y estos acuerdos también se han proseguido.

13. Dado que los precios garantizados por la OCM del azúcar sobrepasan los niveles del mercado libre, se utilizan cuotas para limitar la producción de azúcar de remolacha y se establecen restricciones cuantitativas en las importaciones de azúcar de caña para las refinerías. Puesto que la Unión Europea garantiza la adquisición de azúcar no vendido que se haya producido respetando estos límites, las cuotas más las importaciones de azúcar de caña para las refinerías podrían considerarse como el suministro garantizado de la Unión Europea. Sin embargo, este suministro de azúcar sobrepasa considerablemente los requisitos de la Unión Europea para su propio consumo. Este excedente estructural se vende en el mercado mundial con restituciones a la exportación (subvenciones). La situación del suministro actual en la Unión Europea durante el período entre 1991/92 y 1998/99 se refleja en el «Balance» del *anexo III*.

14. Todos los Estados miembros de la Unión Europea, salvo Luxemburgo, cultivan remolacha azucarera. Francia y Alemania dominan, siendo su producción conjunta más de la mitad del total de la Unión Europea. Menos de 300 000 (el 4 %) de los 7 millones de explotaciones de la Unión Europea cultivan remolacha azucarera. A pesar de que la remolacha se cultiva en sólo el 1,6 % (2 millones de hectáreas) de la superficie agrícola comunitaria, representa el 2,5 % de la producción agrícola en valor ([4]).

15. Los datos de Eurostat indican que el valor añadido bruto por hectárea de remolacha azucarera (es decir, el valor del cultivo menos los costes de producción) es 6,5 veces el de los cereales, o 3 veces si se incluyen las subvenciones de la PAC ([4]).

16. El período desde la introducción de la OCM en 1968 se ha caracterizado por un aumento del rendimiento logrado gracias a la mejora de las técnicas de cultivo y de las variedades de semillas. Los rendimientos en lo que respecta al azúcar blanco extraído han aumentado de forma significativa, desde una media durante el período 1968/69-1976/77 de 5,26 toneladas por hectárea ([5]) hasta alcanzar las 8,4 toneladas durante 1996/97-1999/2000 ([4]).

17. La industria de transformación del azúcar ha experimentado una concentración y mejora en la eficacia crecientes; el número de fábricas en la EU-15 ha descendido desde 374 en 1968/69 hasta 140 en 1995/96 ([6]) y el número de empresas desde 86 en 1991/92 hasta 64 en 1998/99 ([7]).

18. El cultivo de la remolacha representa aproximadamente el equivalente a 45 000 empleos agrícolas a tiempo completo ([8]). Debido a los avances técnicos, a la mecanización o a la utilización de variedades mejoradas y de herbicidas, el empleo de trabajadores agrícolas prácticamente ha desaparecido en muchas regiones ([9]). La industria de transformación del azúcar proporciona 52 000 ([10]) puestos de trabajo, aunque la mayor parte de los mismos tienen un carácter estacional.

([1]) Tate and Lyle, Südzucker, Eridania-Beghin Say, Danisco, British Sugar, Azucarera Ebro Agrícolas.
([2]) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999, p. 42.
([3]) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Reino Unido: *Annual Review of Agriculture, 1973, 1974, 1975*.
([4]) Comisión Europea: *The Agricultural Situation in the EU*, 1998.
([5]) CEFS-CIBE, «The Sugar Regime in the European Union», febrero de 1998, p. 7.
([6]) FO-Licht: International Sugar and Sweetener Report, 1998, p. 249.
([7]) Páginas Internet CEFS: www.ib.be/cefs/.
([8]) CEFS-CIBE, «The Sugar Regime in the European Union», febrero de 1998, p. 8.
([9]) FIRS, «Trente ans», 1998, p. 5.
([10]) CEFS-CIBE, «The Sugar Regime in the European Union», febrero de 1998, p. 11.

ANEXO III

Balance de suministros de azúcar de la Unión Europea
Campaña de comercialización (octubre a septiembre)

1 000 toneladas, equivalente azúcar blanco

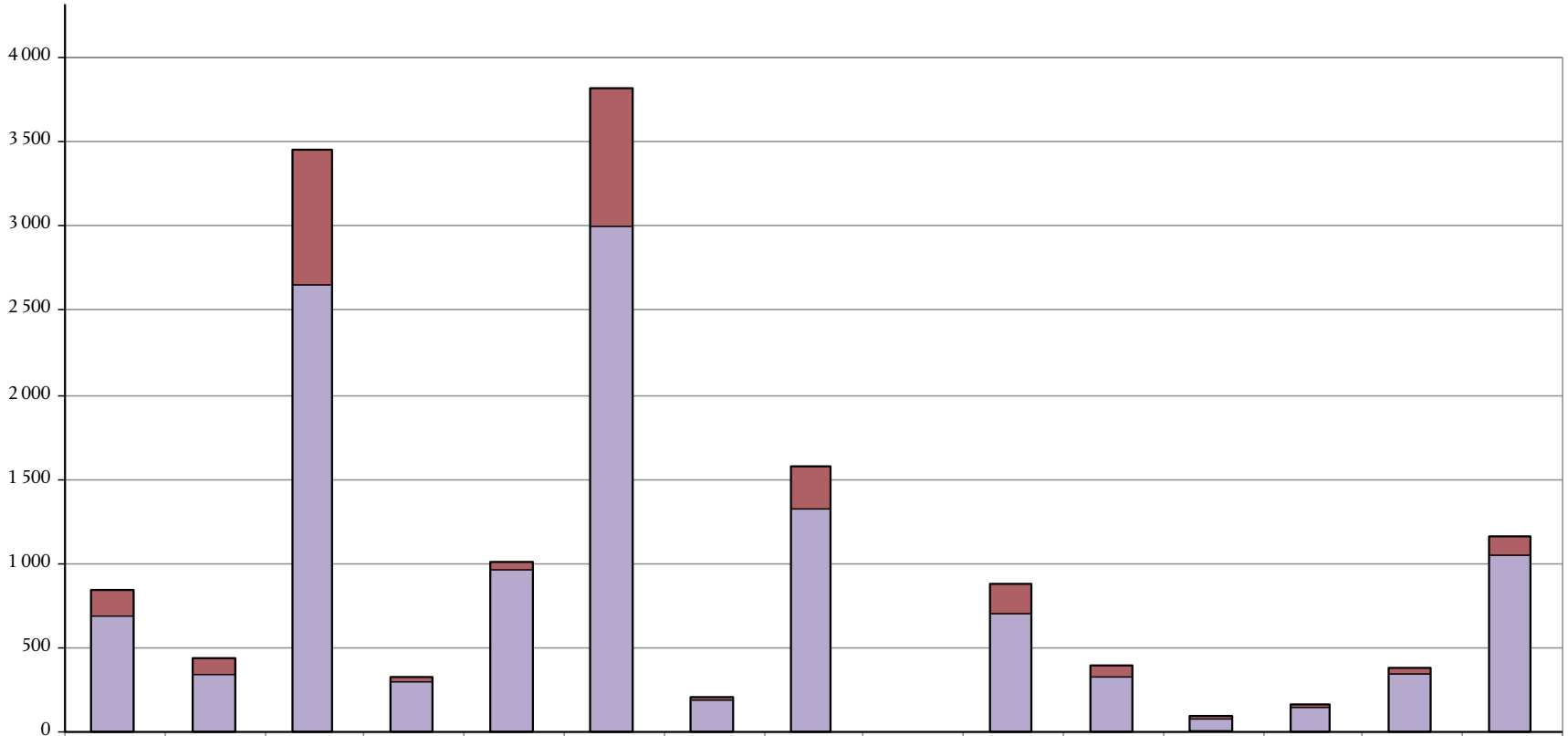
	1991/92 EU 12	1992/93 EU 12	1993/94 EU 12	1994/95 EU 15	1995/96 EU 15	1996/97 EU 15	1997/98 EU 15	1998/99 EU 15
SUMINISTRO								
Producción de azúcar a partir de remolacha y caña cultivadas en la UE ([1])	**14 703**	**16 012**	**16 216**	**15 403**	**15 859**	**16 766**	**17 763**	**16 396**
dentro cuotas	13 130	13 747	13 298	13 412	14 278	14 398	14 616	14 218
en exceso de cuotas (azúcar C)	1 573	2 265	2 918	1 991	1 581	2 368	3 147	2 178
Importaciones	**1 922**	**1 979**	**2 077**	**2 154**	**2 200**	**2 272**	**2 181**	**2 320**
Azúcar terciado de caña para refinado en la Unión Europea ([2])					1 755	1 755	1 616	1 729
Azúcar para el suministro de Azores, Madeira y Canarias					60	62	69	77
Azúcar que contienen los productos manufacturados					385	455	496	514
Existencias iniciales					1 638	1 715	2 150	2 383
Existencias iniciales al cierre					1 715	2 150	2 394	2 320
Cambios en las existencias	**(321)**	**223**	**78**	**(728)**	**77**	**435**	**244**	**(63)**
EMPLEOS								
Consumo	**11 966**	**11 939**	**11 623**	**12 615**	**12 559**	**12 727**	**12 710**	**12 748**
Exportaciones	**4 980**	**5 829**	**6 592**	**5 670**	**5 181**	**5 681**	**6 865**	**5 827**
Azúcar C producido en exceso de cuotas					1 581	2 368	3 147	2 178
Azúcar de cuotas y refinado exportado con restituciones					2 747	2 440	2 902	2 887
Azúcar que contienen los productos manufacturados					853	873	816	762

([1]) Incluye aproximativamente 250 000 toneladas anuales de azúcar producido a partir de caña cultivada en España y en los departamentos franceses de ultramar.
([2]) Incluye aproximativamente 60 000 toneladas anuales de azúcar terciado de caña para el consumo directo.
Fuente: Comisión Europea.

ANEXO IV

Cuotas de producción de azúcar en la UE, 1995-2001 por Estado miembro

(1 000 toneladas equivalente azúcar blanco)



	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxem-burgo	Países Bajos	Austria	Portugal	Finlandia	Suecia	Reino Unido
Cuota-B	146	97	812	29	40	806	18	248	0	182	74	7	13	34	104
Cuota-A	680	328	2 637	290	960	2 996	182	1 320	0	690	316	73	134	336	1 040

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

Mercado comunitario y mundial del azúcar

En relación con el mercado mundial, la Comisión señala que su situación excedentaria (30 % de la producción mundial) no es estructural sino coyuntural, y que en ella el papel principal lo ha desempeñado la producción de caña de azúcar. De acuerdo con las estimaciones, para la campaña 2000/01, la producción mundial será inferior al consumo en 3-5 millones de toneladas y para la campaña 2001/02 cabe esperar también un déficit de la producción. A escala comunitaria, la superficie cultivada de remolacha azucarera ha disminuido en un 12 % durante el régimen en vigor aunque la producción ha permanecido estable, para mejorar la situación de la relación oferta/demanda a nivel mundial, pero la producción de azúcar de caña ha aumentado significativamente dando lugar a unos precios muy bajos en el mercado mundial. Aunque la producción comunitaria supera al consumo, este aspecto debe ser considerado en la perspectiva de las importaciones preferenciales anuales de 1,6 millones de toneladas procedentes de los países ACP. En opinión de la Comisión, las cantidades de azúcar correspondientes a estas importaciones preferenciales no deben entrar en el cálculo del excedente estructural que sólo afecta a la producción comunitaria. De conformidad con la normativa aplicable a la OCM del azúcar, este excedente estructural, establecido a partir de cuotas de producción, constituye aproximadamente el 10 % del consumo (1,3 millones de toneladas). (véase la respuesta de la Comisión al apartado 13 y al apartado 78 a).

Coste presupuestario

El coste neto ascendió a 909 millones de euros en 1999, a 706 millones en 1998 y deberá ser de 833 millones en 2000.

El coste presupuestario neto de la OCM del azúcar corresponde al coste de exportación de una cantidad de azúcar equivalente a las importaciones procedentes de los países ACP y de la India (1,6 millones de toneladas) como resultado de las obligaciones internacionales de la Comunidad previstas por el protocolo ACP/UE y el Acuerdo con la India. El Tribunal señala su importancia para dichos países en concepto de ayuda al desarrollo, si bien, según las normas contables y presupuestarias, estos gastos se clasifican como gastos agrícolas.

En cuanto al azúcar no transformado, su precio de distribución equivale a algo más del doble del precio de intervención, y dicho consumo solo representa el 30 % del consumo total.

Por lo que respecta a los precios de los productos transformados, no son más caros en la Comunidad que en el resto del mundo y el azúcar representa aproximadamente el 5-10 % del precio pagado por el consumidor.

Por último, es preciso recordar que, en el gasto de los hogares de la Comunidad, el azúcar ocupa una de las posiciones más bajas del mundo.

OCM del azúcar

Si bien es cierto que los principios fundadores de la OCM del azúcar (cuotas + autofinanciación) han sido reafirmados constantemente desde 1968, también lo es que el régimen azucarero ha respondido a lo largo de los años a los diferentes retos con que se ha enfrentado a través de una adaptación permanente a los distintos contextos. Además de las sucesivas ampliaciones de la Comunidad, estas adaptaciones han supuesto, a título de ejemplo:

— la integración de la producción de isoglucosa,

— la integración del protocolo ACP vinculado al Convenio de Lomé,

— la autofinanciación integral de la producción comunitaria con carácter anual,

— la integración de la producción del jarabe de inulina,

— la adopción de un régimen de abastecimiento de las refinerías comunitarias,

— la adopción de mecanismos para responder a los acuerdos del GATT.

Además, la Comisión subraya que, aunque la OCM del azúcar no haya sido incluida en la reforma de 1992 ni en la Agenda 2000, comparte con ellas varios de los mismos objetivos, como son el control de la producción y de los gastos presupuestarios.

Principales resultados del examen del Tribunal

a) Tal como señala el Tribunal (apartado 24), los servicios de la Comisión disponían de amplias informaciones sobre el mercado del azúcar, que el Consejo recibió para tomar su decisión. Ninguna delegación pidió a la Comisión que presentase otras alternativas, salvo dos, que solicitaron una reducción de los precios.

b) La Comisión es consciente de las dificultades relativas a la obtención de información sobre la situación económica de la industria azucarera. Los problemas de confidencialidad son inherentes a la recogida de información relativa a los costes de producción efectivos de la industria azucarera, al igual que sucede con la industria de segunda transformación, que utiliza el 70 % del volumen de azúcar consumido en la Unión.

d) La economía de los países ACP, y en particular de Isla Mauricio, en efecto depende en gran medida de la continuación de los acuerdos especiales sobre el azúcar. Por este motivo los países ACP están muy interesados en el mantenimiento del protocolo del azúcar vinculado al convenio de Lomé.

e) Para respetar las restricciones presupuestarias y las derivadas del GATT, la Comisión puede limitar el programa de exportación y reducir las cuotas si ello resulta necesario. En cualquier caso, la Comisión siempre ha tenido que tener en cuenta la realidad económica y comercial del mercado mundial en cada campaña para la gestión de las licitaciones.

f) La Comisión no comparte la observación del Tribunal.

g) Las estadísticas que sirven para calcular las cotizaciones a la producción son facilitadas por los Estados miembros. Desde la puesta en marcha del mercado único, las estadísticas de los intercambios intracomunitarios son más difíciles de obtener, debido a la reglamentación propia de dicho mercado único.

No obstante, la autofinanciación del régimen no solamente está garantizada con carácter anual, sino también plurianual, y las comprobaciones realizadas por los servicios de la Comisión demuestran que la cobertura de los gastos de la exportación de los excedentes comunitarios por las cotizaciones a la producción sigue siendo eficaz.

No obstante, la Comisión toma nota de las sugerencias del Tribunal de Cuentas.

h) Las autoridades competentes de los Estados miembros realizan controles por medio de los servicios aduaneros, los servicios de los Ministerios de Finanzas y los servicios de los Ministerios de Agricultura correspondientes. La Comisión, a su vez, efectúa la auditoría de dichos controles por el procedimiento de la liquidación de cuentas y mediante visitas —sin aviso previo— que realizan los servicios de la Comisión a la industria azucarera.

RESULTADOS

b) Por lo que respecta a la competencia, la Comisión es consciente de las críticas que se centran en la falta de competencia en el marco del régimen actual. Sin embargo, subraya el carácter homogéneo del producto (azúcar) comercializado en el mercado comunitario en condiciones de garantía semejantes y con un nivel de calidad altamente apreciado, tanto dentro como fuera de la Comunidad.

c) Véanse los comentarios del apartado anterior «OCM del azúcar».

INTRODUCCIÓN

3. El Tribunal, en su anexo I, presenta el presupuesto comunitario del azúcar para el período 1995-2000. Mediante el sistema de cotizaciones a la producción, el coste efectivo presupuestario del régimen se reduce considerablemente frente al importe bruto del presupuesto. Para 1999, el coste neto fue de 909 millones de euros, de 706 millones en 1998 y se estima que será de 833 millones en 2000.

La Comisión señala que, en más de un 90 %, estos gastos netos corresponden a los costes de la exportación de una cantidad equivalente al azúcar importado de los países ACP (1,7 millones de toneladas), y por lo tanto constituyen una especie de ayuda al desarrollo.

La Comisión considera excesiva la estimación que hace el Tribunal sobre el coste pagado por el consumidor (véanse los apartados 81 y 82).

MERCADO COMUNITARIO Y MERCADO MUNDIAL DEL AZÚCAR

10. Las existencias mundiales de funcionamiento se incrementan con el aumento del consumo mundial.

12. La normativa comunitaria autoriza producciones fuera de cuotas, que superen las cantidades en garantía comunitaria.

Este azúcar fuera de cuotas debe ser exportado sin transformar al mercado mundial, respetando las normas establecidas por la OMC.

13. El excedente de azúcar en el mercado comunitario es de cerca de 3 millones de toneladas. Está compuesto, por una parte, de un excedente de producción comunitaria respecto al consumo de cerca de 1,3 millones de toneladas que resulta de la cuota de producción de remolacha fijada por el Consejo, y por otra parte, de una cantidad de azúcar equivalente a las importaciones preferenciales procedentes de los países ACP y la India, es decir, de cerca de 1,7 millones de toneladas resultantes de los acuerdos preferenciales adoptados por el Consejo.

Para evaluar este excedente, es preciso tener en cuenta:

— que son también necesarias existencias de funcionamiento,

— que existen necesidades de azúcar para las exportaciones de productos azucarados.

Por último, cabe señalar que el azúcar blanco de la Comunidad encuentra su salida comercial en el mercado mundial de dicho azúcar, en el que existe una demanda evidente que no puede ser satisfecha (no en un plazo próximo, en cualquier caso), por otros países.

GESTIÓN POR PARTE DE LA COMISIÓN

Propuesta de cuotas de la Comisión

18-31. La Comisión observa con satisfacción que el Tribunal reconoce que los servicios de la Comisión han elaborado un «estudio completo del funcionamiento del régimen del azúcar, sus consecuencias y los desafíos a los que se enfrentaba. Un grupo de trabajo interno estudió una amplia gama de opciones de reforma, algunas de ellas bastante radicales» (apartado 24 de las observaciones del Tribunal).

Por consiguiente, la Comisión ha contado con todos los elementos necesarios para presentar sus propuestas al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social, y el resultado de dichas propuestas ha sido un cambio importante del régimen. En efecto, el régimen se ha prolongado tres veces en cuatro años en espera de los resultados de las negociaciones del GATT. En esta fase anterior a la propuesta de la Comisión para el período 1995-2001, la Comisión, el Consejo de Ministros y los grupos de trabajo recibieron el conjunto de las informaciones con el fin de adoptar sus decisiones. Las delegaciones no pidieron a la Comisión que presentase otras alternativas, y únicamente dos delegaciones abogaron por una reducción de los precios.

La Comisión subraya que el Consejo, por una amplísima mayoría (82 votos de 87), adoptó la propuesta de la Comisión con el dictamen favorable del Parlamento Europeo.

Propuestas anuales de precios institucionales

Información utilizada en la preparación de las propuestas de precios

33-36. Ante la imposibilidad real de poder acceder a los costes de producción efectivos de toda la industria en general, la Comisión elaboró sus análisis a partir de los datos facilitados por los organismos y publicaciones profesionales especializadas, así como a partir de los resultados publicados por las empresas azucareras.

La Comisión subraya la congelación efectiva de los precios institucionales y por consiguiente también del margen de fabricación desde hace más de quince años (incluso se produjo una reducción del 2 % en 1989/90); esto ha dado lugar en este período a un descenso de los precios y del margen en términos reales.

Más concretamente, y por lo que respecta al apartado 36, el estudio mencionado por el Tribunal no está corroborado por hechos.

Tener en cuenta los objetivos de la PAC

37-38. El mantenimiento de precios mínimos sin modificar durante quince años ha dado lugar a una reducción en términos reales para los productores. Un recorte de los precios compensado por ayudas directas a los productores agrícolas originaría unos costes presupuestarios sustanciales que rebasarían las restricciones presupuestarias para el período 2000-2006.

Por lo que respecta a los aspectos medioambientales, el consumo de fertilizantes, herbicidas y plaguicidas utilizados por tonelada de remolacha o tonelada de azúcar producida disminuye con regularidad (disminución de las dosis utilizadas por hectárea y crecimiento de los rendimientos por hectárea).

Nivel de los precios

39-41. La Comisión subraya que:

a) la congelación de precios existe desde 1984-1985;

b) el Consejo ha adoptado sus propuestas por una amplísima mayoría;

c) es perfectamente normal que la Comisión presente únicamente una propuesta tras haber examinado la situación económica si se tiene también en cuenta la realidad política en la Comunidad en aquel preciso momento.

Precio del azúcar de caña terciado en los países ACP

42-45. Tras examinar los justificantes facilitados por los países ACP para cada campaña, la Comisión propone a estos países unos precios que tengan en cuenta de la mejor manera posible los factores económicos dentro del límite de los precios de intervención comunitaria. En el proceso de negociación, y pese a las demandas de dichos países, la Comisión siempre ha considerado que un precio más elevado no permitiría la salida comercial de dicho azúcar sin una ayuda comunitaria y pondría en tela de juicio el principio de preferencia comunitaria.

Gestión del programa de exportación

46-52. El cálculo teórico de la restitución en el sector del azúcar se basa en el precio de intervención y no en el precio del mercado interior como en otros sectores. Dicho cálculo no solamente enmarca bien la realidad sino que limita enormemente el margen de maniobra de las empresas de comercio de azúcar, cuya competitividad depende fundamentalmente de la situación del mercado mundial.

La gestión de las licitaciones debe tener en cuenta la realidad económica y comercial del mercado mundial en cada campaña.

Organización de licitaciones

53. La gestión de esta OCM está apoyada por los Estados miembros en el Comité de gestión. Los procedimientos de licitación son transparentes; el porcentaje de informes favorables en el Comité de gestión en las cinco últimas campañas es de aproximadamente el 95 % (223 dictámenes favorables de 233 licitaciones)

54. La Comisión no puede desempeñar su papel de buen gestionario mediante la utilización de elementos especulativos en el mercado como criterio en la adjudicación de las licitaciones.

La distribución de las licitaciones a lo largo del año permite satisfacer al mercado en función de sus necesidades y por consiguiente expedir licencias para cantidades de toneladas mayores cuando la demanda es mayor.

Mecanismos de autofinanciación

55-59. La Comisión señala que, en virtud de la normativa en vigor y del Acuerdo de Marrakech (OMC), los costes de salida de los excedentes de la producción comunitaria (independientemente de las cantidades que corresponden a las importaciones de los países ACP y de la India) están cubiertas en su integridad por las cotizaciones a la producción. La autofinanciación del régimen no solamente está garantizada con carácter anual sino también plurianual y las comprobaciones realizadas por los servicios de la Comisión demuestran que la cobertura de los gastos de exportación de dichos excedentes comunitarios mediante las cotizaciones a la producción es eficaz.

56-57. La normativa inherente al mercado único dificulta la producción de estadísticas intracomunitarias debido a los diferentes valores mínimos de declaración establecidos por los Estados miembros.

58. La utilización de certificados ya ha sido contemplada por la Comisión y discutida en el Comité de gestión. En el momento actual, un sistema de este tipo no resolvería las dificultades relativas a los productos transformados.

Medidas administrativas, financieras y de control de la OCM

59. A lo largo de un período de tiempo la Unidad de liquidación de cuentas de la Comisión realiza controles de producción y existencias, pero el riesgo de gastos injustificados se considera bajo. La frecuencia de los controles refleja esta evaluación del riesgo. Los últimos controles realizados tuvieron lugar en el período 1991-1994.

60-63. En 1999 se elaboró un Documento de trabajo de la Comisión destinado a las autoridades de los Estados miembros en relación con el control del régimen de almacenamiento del azúcar en virtud del Reglamento (CEE) nº 4045/89, cuya finalidad era servir de orientación a los miembros del personal que realizasen controles *a posteriori* en virtud de dicho Reglamento. Estos controles *a posteriori* se destinan en particular a cotejar los registros de producción y almacenamiento con la contabilidad financiera y cualquier otro documento comercial de cada empresa.

Disposición de la Comisión respecto a las distintas partes interesadas y a los acontecimientos que afectan a la OCM

67. La Comisión no tenía obligación de consultar al Comité de gestión del azúcar para emprender su evaluación, como tampoco está obligada a consultar al Comité de gestión cuando realiza estudios internos o encarga dichos estudios en el exterior. No obstante, el Comité de gestión ha sido informado de la realización de la evaluación sobre la OCM del azúcar y, en particular, ha recibido el pliego de condiciones en el momento del lanzamiento de la licitación en abril de 1999.

EXAMEN DEL RÉGIMEN DEL AZÚCAR

Introducción

68-70. El informe de evaluación de la OCM del azúcar será transmitido por la Comisión al Tribunal en cuanto esté disponible, acompañado de las observaciones del grupo piloto y en particular de su juicio sobre la calidad de la evaluación.

Cumplimiento de los objetivos de la OCM

72. a) El Tribunal señala que los ingresos agrícolas obtenidos del cultivo de la remolacha son de «hasta el doble de otros cultivos alternativos». Es preciso añadir reservas o precisiones a dicha observación. Los cultivos alternativos contemplados en la comparación muy probablemente son cereales, es decir, los cultivos más comunes y los menos rentables. El resultado de la comparación habría sido completamente diferente si se hubiera hecho con la patata o el algodón.

Los cultivadores de remolacha son también productores, por ejemplo, de trigo, de carne de vacuno, y su renta global es la que cuenta en los objetivos de la PAC fijados por el Tratado.

d) La Unión ha decidido limitar las cuotas por región; este tipo de política manifiesta una clara voluntad de su parte de proteger un determinado nivel de producción en todas las regiones de la Comunidad, con el fin de contribuir directamente al desarrollo del mundo rural, tanto en lo relativo al cultivo de la remolacha como a la fabricación de azúcar. La Comisión señala al Tribunal que los objetivos de la multifuncionalidad de la actividad agrícola responden a una política voluntarista de desarrollo rural.

73. El propio Tribunal señala que los precios del mercado mundial no constituyen un indicador plenamente objetivo. Los precios en la Unión Europea, de hecho, no son diferentes a los de otros países industrializados.

A título de ejemplo:

— Los precios del azúcar en Estados Unidos, Canadá y Australia son 2,9 veces más elevados que los precios del mercado mundial. En Estados Unidos, el «precio de intervención» del azúcar fijado durante el período 1996-2002 es semejante al fijado por la Comunidad.

— En Noruega, donde todo el azúcar se compra en el mercado mundial, los precios al consumidor para el azúcar blanco son más o menos los mismos que en la Comunidad y para algunos productos transformados son incluso considerablemente superiores.

74. Los incrementos en las cuotas que se indican en el gráfico 2 reflejan en gran medida las ampliaciones sucesivas de la Unión Europea. El incremento en las cuotas en los años setenta está relacionado con las carestías en el suministro de azúcar. En los años noventa, el excedente de producción de la Unión Europea ha permanecido bastante estable.

La actual situación excedentaria del mercado mundial se debe a los incrementos considerables en la producción de varios de los demás países principales productores de azúcar. En efecto, el mercado mundial crece en cerca de 1,0 millones de toneladas anuales, mientras que las exportaciones comunitarias a dicho mercado permanecen estables (5-5,5 millones de toneladas) y son acíclicas. Por el contrario, Brasil, que además ha puesto en marcha un programa para el alcohol, aumentó sus exportaciones en los años 90, pasando de 1,5 millones de toneladas anuales a 11,0 millones de toneladas en 1999/2000 en un mercado mundial que totaliza aproximadamente 38 millones de toneladas. Tailandia y Australia también han aumentado sus exportaciones. En este último país, se han instaurado ayudas directas a la producción, así como ayudas estructurales.

75. Al tiempo que se señala que los cultivadores de remolachas no son productores especializados sino también productores de trigo, carne de vacuno, etc., el cuadro que figura a continuación refleja la importancia que puede tener el cultivo de la remolacha en determinadas regiones de la Comunidad.

Región	Porcentaje del total de explotaciones que producen remolacha azucarera (1997) ([1])	Porcentaje de la superficie agrícola regional dedicada a la remolacha azucarera (1997) ([2])	Porcentaje de la producción agrícola total (1995) ([2])
Bélgica	22,0 %	6,9 %	4,8 %
Baja Sajonia	14,1 %	4,9 %	4,7 %
Sajonia-Anhalt	30,3 %	5,1 %	10,4 %
Picardía	53,6 %	12,5 %	22,6 %
Norte — Paso de Calais	45,3 %	7,8 %	9,5 %
Emilia-Romaña	13,8 %	6,2 %	4,5 %
Las Marcas	15,5 %	8,2 %	10,1 %
Anglia oriental	37,8 %	10,9 %	10,5 %

([1]) Farm structure survey.
([2]) Regio database.
Fuente: Eurostat

Costes del cumplimiento de los objetivos

78. a) En opinión de la Comisión, las cantidades de azúcar que corresponden a las importaciones preferenciales no deben entrar en el cálculo del excedente estructural, que sólo concierne a la producción comunitaria. En virtud de la normativa aplicable a la OCM del azúcar, este excedente estructural, establecido a partir de cuotas de producción, constituye aproximadamente el 10 % del consumo (1,3 millones de toneladas). De estos 1,3 millones de toneladas, la Comunidad puede exportar 1,2735 en virtud de los acuerdos de la OMC.

b) El precio mundial no es un indicador totalmente objetivo, tal como reconoce el propio Tribunal en su apartado 82.

c) Las existencias se elevan a 2 millones de toneladas; sin embargo, normalmente sólo están disponibles 1,1 millones de toneladas, lo cual supone menos del 10 % del consumo.

d) La Comisión es consciente de que el régimen ha sido objeto de determinadas críticas que apuntan a que la falta de competencia se debe a la fuerte segmentación del mercado y a la concentración de la industria. No obstante, tal como demuestran los múltiples procedimientos de defensa de la competencia de la Comisión en este sector, así como las multas impuestas recientemente (British Sugar/1997, Irish Sugar/1999), la Comisión vela por la limitación de los efectos anticompetitivos del régimen mediante una aplicación activa de la normativa comunitaria en materia de competencia en el ámbito del azúcar.

e) En opinión de la Comisión, el coste de dichos controles para la organización de todo un sector parece razonable en relación con las cotizaciones a la producción.

80. Las cotizaciones cobradas a la producción y el coste de exportación de una cantidad de azúcar equivalente a las importaciones procedentes de los países ACP, que constituyen la parte más importante de los gastos presupuestarios, son independientes del consumo.

La Comisión recuerda que el método de cálculo de las cotizaciones a la producción se basa en la identificación de la parte de los gastos a cargo de los productores comunitarios.

81. El importe de 6 500 millones de euros no es representativo y, en opinión de la Comisión, no refleja la realidad económica y presupuestaria. Se basa en un cálculo que se apoya sobre datos de base (precios mundiales y precios de intervención) que únicamente tienen un significado teórico. En efecto, el precio mundial de 200 euros/tonelada que recoge el Tribunal no constituye un indicador relevante de precios al consumo tanto por su importante volatibilidad como por su nivel actual, que se sitúa por debajo del coste de producción de los productores más eficaces. El propio Tribunal señala además que no se trata de un «indicador plenamente objetivo».

Además, el cálculo del Tribunal no tiene suficientemente en cuenta las realidades económicas vinculadas al equilibrio del mercado del azúcar. Si la Comunidad tuviera que abastecerse en el mercado mundial, la demanda adicional que traería consigo implicaría inmediatamente un incremento muy importante de los precios mundiales.

La OCM del azúcar, al igual que otras OCM, se basa en una preferencia comunitaria combinada con un sistema de intervención y un régimen de exportación. Esto da lugar a precios y suministros muy estables para el consumidor y la industria transformadora, a cubierto de la volatibilidad excesiva del mercado mundial. El mercado mundial del azúcar se caracteriza en el momento actual por un excedente producido por el aumento de la producción de caña de azúcar —en particular en Brasil y gracias a las subvenciones para su mercado de alcohol de caña—, mientras que la producción de caña en la Comunidad ha permanecido estable. La demanda mundial —aunque ha aumentado— no ha sido capaz de absorber este aumento de la producción. El resultado ha sido el aumento durante estos últimos años de las existencias mundiales, que en el momento actual representan aproximadamente el 50 % del consumo mundial.

82. Es preciso tener en cuenta que las existencias de enlace (aproximadamente 1,0 millones de toneladas) no están disponibles salvo en caso de catástrofes naturales. La Comisión ha propuesto además al Consejo la exclusión de este azúcar C trasladado del beneficio del reembolso mensual de almacenamiento, pero el Consejo ha rechazado regularmente esta propuesta de la Comisión.

Por otra parte, sería preciso distinguir entre las existencias mínimas (aproximadamente 0,4 millones de toneladas), que son obligatorias, y las existencias consideradas necesarias por el comercio (aproximadamente 0,84 millones de toneladas). Por lo tanto, la Comisión no está de acuerdo con el cálculo realizado por el Tribunal en relación con el coste de las existencias comunitarias para el consumidor. En realidad, el coste para el consumidor sigue siendo el mismo, ya que el sistema permite garantizar un abastecimiento normal.

83. La concentración de la industria azucarera ha evolucionado de forma semejante a la de los demás sectores, con OCM distintas de las del azúcar.

84. La Comisión considera que la incorporación de la isoglucosa y del jarabe de inulina en la OCM del azúcar estaba justificada, habida cuenta de que estos mercados están estrechamente relacionados, y en la medida en que respondía a una voluntad política de mantener la producción del azúcar. La Comunidad está obligada a contener la producción de la isoglucosa fabricada a partir de productos de base importados en la mayoría de los casos de terceros países sin restricciones financieras, y asimismo la producción de azúcar, restringida por el régimen de cuotas con responsabilidad financiera de los productores comunitarios. Este factor fundamental ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia.

85. La Comisión señala que la retención realizada por los Estados miembros se eleva actualmente al 10 % de las cotizaciones y que, a partir del 1 de enero de 2001, será del 25 %. De esta forma, el importe de 290 millones de euros es simplemente indicativo, ya que el importe exacto de la retención dependerá del importe efectivo de las cotizaciones.

86. Es correcta la afirmación de que la PAC pesa en el presupuesto comunitario y en el del consumidor. El régimen del azúcar forma parte de ella, aunque no tiene que olvidarse la autofinanciación de la producción comunitaria en virtud de la cuota.

Cualquier coste deberá analizarse teniendo en cuenta los objetivos de la PAC que figuran en el Tratado y las obligaciones internacionales de la Unión Europea. Además, debe tenerse también en cuenta el carácter residual del mercado mundial del azúcar, en el que los precios generalmente están por debajo del coste de producción de los productores más eficaces.

Mecanismos de la OCM del azúcar y, en particular, nivel de cuotas de producción y apoyo a los precios

89. Véase la respuesta de la Comisión en el apartado 73 anterior.

90. En opinión de la Comisión, el hecho de que el azúcar no se haya ofrecido para la compra de intervención es una buena señal del funcionamiento de la OCM, de su sistema de almacenamiento y de una buena gestión de las exportaciones por parte del Comité de gestión y los servicios de la Comisión.

91. La Comisión es consciente de las críticas que se centran en la compartimentación del mercado y en el bajo nivel de la competencia de dicho sector. No obstante, considera que estos fenómenos son atribuibles en parte a las características del producto: homogeneidad y demanda estable y gastos de transporte elevados. Además, los intercambios intracomunitarios representan más del 30 % del consumo para el azúcar sin transformar y del 26 % del consumo del azúcar en forma de productos transformados.

92. El azúcar es indiscutiblemente un producto de base. Pero su importancia en el presupuesto de los hogares sigue siendo muy limitada. Para la Comunidad, la parte que ocupa el azúcar en el porcentaje de los gastos de consumo totales se sitúa entre el 0,2 y el 0,3 %. Un sistema basado en la reducción de los precios del azúcar y en el apoyo directo de los agricultores mediante el presupuesto tendría un indudable coste presupuestario. No obstante, no hay certeza de que una reducción de los precios de salida de fábrica del azúcar tuviera repercusiones en el consumidor final del azúcar y de los productos transformados.

OCM del azúcar: reformas de 1992 y de la Agenda 2000

94. Véase la respuesta de la Comisión al apartado anterior «OCM del azúcar» del Resumen.

Los mecanismos se han establecido para garantizar un precio mínimo a los productores agrícolas que deben pagar los fabricantes.

Además las remolachas son perecederas.

95. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 94.

96. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 81 y 82. El Tribunal vincula su razonamiento respecto a las restituciones a las exportaciones correspondientes a uno de los períodos de precios mundiales más bajos de estos últimos treinta años.

97. El problema medioambiental vinculado con el agua procede del regadío, que entra en la competencia de las políticas nacionales. Además, la remolacha sólo se riega en determinadas regiones del sur de la Comunidad, como por otra parte se regarían en dichas regiones cultivos alternativos.

Si hay que considerar el problema del agua, es preciso abordarlo principalmente desde el punto de vista de la posible contaminación de las aguas subterráneas. Desde este punto de vista, la remolacha, con su mantenimiento sobre la tierra al final de la campaña, agota los recursos de nitrógeno. Pero dicho riesgo es tanto más limitado cuanto que la calidad industrial de la remolacha es incompatible con los excesos de abono.

En cuanto a la utilización de herbicidas y plaguicidas (véase el apartado 38), la cantidad utilizada puede reducirse por hectárea para una producción mayor gracias a los progresos técnicos.

CONCLUSIÓN

99. a) y b) Sigue siendo difícil obtener informaciones precisas, en particular en lo relativo a los costes de producción de la industria azucarera, debido a la necesidad de respetar la confidencialidad. No obstante, los servicios de la Comisión disponen de una gran cantidad de informaciones procedentes de los Estados miembros, organizaciones profesionales, empresas productoras de azúcar y empresas utilizadoras, aunque esta información manifieste intereses contradictorios.

100. Según la Comisión, las cantidades de azúcar que corresponden a las importaciones preferenciales no deben entrar en el cálculo del excedente estructural, que sólo afecta a la producción comunitaria. Las importaciones procedentes de los países ACP (1,6 millones de toneladas) o una cantidad equivalente pueden ser exportadas sin entrar en los compromisos internacionales en el marco del GATT. En virtud de la normativa aplicable a la OCM del azúcar, el excedente estructural, establecido a partir de las cuotas de producción, se eleva a cerca del 10 % del consumo (1,3 millones de toneladas).

(Véase también la respuesta al apartado 13 y al apartado 78 a)

Por lo que respecta al coste presupuestario neto (660 millones de euros), en la práctica corresponde al coste de exportación de una cantidad de azúcar equivalente a las importaciones procedentes de los países ACP y de la India (1,6 millones de toneladas) como resultado de las obligaciones internacionales de la Comunidad previstas por el Protocolo ACP/UE y el acuerdo con la India.

Por último, en cuanto al coste para los consumidores, el 30 % del consumo corresponde al azúcar sin transformar, mientras que el 70 % restante se consume en forma de productos transformados.

101. Por lo que respecta a los costes para los consumidores de azúcar, el precio en la fase de distribución del azúcar sin transformar se eleva a algo más del doble del precio de intervención, y por lo que respecta al azúcar consumido en forma de productos transformados, el azúcar sólo representa el 5-10 % del precio pagado por el consumidor. En términos de poder adquisitivo, el precio del azúcar en la Comunidad es uno de los más bajos del mundo.

Véase también la respuesta al apartado 108.

102. La Comisión subraya que la OCM del azúcar integra desde 1968 y más aún a partir de 1986 varios de los mismos objetivos perseguidos por la reforma de 1992 y la Agenda 2000, es decir, el control de la producción y de los gastos presupuestarios. Además, la competitividad en los mercados mundiales está garantizada por el régimen de exportación del azúcar de la cuota y la salida comercial de los azúcares fuera de cuotas. La normativa en materia de protección del medio ambiente se aplica al cultivo de la remolacha y a la industria azucarera como a cualquier otro cultivo o industria, aunque sea conveniente reforzar dichas políticas. El desarrollo rural está garantizado por la importante actividad económica que el cultivo de la remolacha y la industria azucarera generan en el medio rural.

Por lo que respecta a la mejor visibilidad para el contribuyente, conviene puntualizar entre otras cosas que los gastos netos del presupuesto corresponden al coste de los compromisos de la Unión Europea frente a los países ACP y la India.

103. La Comisión hace hincapié en que la remolacha no es un monocultivo y que por lo tanto los productores de remolacha son los mismos que producen trigo, carne de vacuno, etc. En realidad, la superficie media cultivada de remolachas por agricultor es de 6/7 hectáreas. Además, en las zonas agrícolas en las que está implantada la industria azucarera, la casi totalidad de los agricultores tienen una cuota asignada.

104. Los servicios de la Comisión estudian de forma permanente el régimen de la OCM del azúcar, así como sus alternativas. En el caso de las propuestas presentadas por la Comisión durante los años noventa, las soluciones alternativas presentaban más inconvenientes que ventajas respecto al régimen en vigor.

105. La opción mencionada por el Tribunal, que consistiría en adoptar los mecanismos de la reforma de 1992, implicaría un coste presupuestario muy elevado (1 125 millones de euros para una reducción del precio del 25 % compensada solamente en un 50 %) no compatible con las disponibilidades presupuestarias dentro de las perspectivas financieras para el período 2000-2006 fijadas en Berlín en marzo de 1999 y confirmadas por el Parlamento Europeo.

106. Véase la respuesta al apartado 105.

Las respuestas de la Comisión a los apartados 88 a 93 demuestran que los organismos actuales de la OCM del azúcar son adecuados.

107. El acuerdo vigente sobre las cuotas expira a finales de la campaña 2000-2001. El 4 de octubre, la Comisión decidió proponer al Consejo una reforma de la organización común del mercado del azúcar con carácter provisional para un período de dos años e iniciar los estudios de impacto necesarios con vistas a la reforma de la OCM del azúcar. Dichos estudios examinarán, entre otras cosas, las críticas formuladas por el Tribunal de Cuentas y otras partes interesadas.

En la fase actual, subsisten un gran número de incertidumbres sobre determinados aspectos técnicos, susceptibles de afectar a cualquier cambio radical del régimen del azúcar. Además, es importante que se estudie el régimen actual y cualquier modificación que pudiera aportársele en función de su posible incidencia sobre este sector, así como sobre los cultivos en competencia, la ayuda a la industria, el empleo, los consumidores, las regiones ultraperiféricas, los países menos avanzados en particular, poniendo en la balanza los costes y las ventajas.

Una reforma fundamental de este sector destinada a reaccionar a estas diferentes críticas hará necesario un nuevo examen tanto del régimen de cuotas como del nivel de los precios de intervención. Aspectos como la concentración creciente de los mercados, la falta de competencia o la divergencia entre el precio percibido por los productores y el pagado por los consumidores no afectan únicamente al sector del azúcar, sino a la industria alimentaria en su totalidad. Estas relaciones complejas merecen un análisis profundo.

La Comisión iniciará un estudio destinado a evaluar los aspectos que se acaban de exponer, así como el nivel de competencia en los principales sectores alimentarios (no solamente del azúcar, sino también de la carne, de los productos lácteos y de los cereales).