COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 15.11.2010
COM(2010) 665 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones definido en los artículos 12 y 13 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo

ÍNDICE

1. Introducción 3

2. Marco de la UE aplicable al sistema de asesoramiento a las explotaciones 4

2.1. Marco jurídico 4

2.2. Ayuda al sistema de asesoramiento a las explotaciones de los fondos de desarrollo rural en 2007-2013 4

3. Aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones por los Estados miembros 5

3.1. Situación del sistema de asesoramiento a las explotaciones en los Estados miembros 5

3.2. Financiación del sistema de asesoramiento a las explotaciones 6

3.3. Evaluación del sistema de asesoramiento a las explotaciones 7

4. Mejora del sistema de asesoramiento a las explotaciones en el futuro 8

4.1. Distinción entre sistema de asesoramiento a las explotaciones y servicios de asesoramiento a las explotaciones 8

4.2. El ámbito del sistema de asesoramiento a las explotaciones 8

4.3. Aclaración de la función de los asesores del sistema de asesoramiento a las explotaciones respecto a otros agentes en el ámbito de la condicionalidad 9

4.4. Promoción del sistema de asesoramiento a las explotaciones 10

4.5. Gestión del sistema de asesoramiento a las explotaciones 12

5. Conclusión 13

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones definido en los artículos 12 y 13 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo

1. INTRODUCCIÓN

Los Estados miembros tienen la obligación de instaurar un sistema para asesorar a los agricultores sobre la gestión de tierras y explotaciones, en lo sucesivo denominado «el sistema de asesoramiento a las explotaciones». Dicho sistema es un componente esencial de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de 2003 y debía ponerse en marcha antes de 2007[1]. Este sistema tiene como objetivo contribuir a sensibilizar en mayor medida a los agricultores sobre la relación de los flujos de materiales y los procesos agropecuarios con las normas sobre medio ambiente, inocuidad de los alimentos y salud y bienestar de los animales. Fue puesto en marcha al mismo tiempo que el sistema de la condicionalidad, en virtud del cual la ayuda de la PAC se paga íntegramente solo si los agricultores cumplen ciertos requisitos relativos al medio ambiente, la inocuidad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales. Se han elaborado dos medidas relativas a la política de desarrollo rural para ayudar a los Estados miembros a crear servicios de asesoramiento a las explotaciones agrarias y ayudar a los agricultores a utilizarlos. El sistema de asesoramiento a las explotaciones es, efectivamente, una herramienta destinada ante todo a ayudar a los agricultores a cumplir esos requisitos y evitar de este modo las sanciones financieras aplicadas en virtud de la condicionalidad.

De conformidad con el artículo 12, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, la Comisión debe presentar al Consejo un informe sobre la aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones, acompañado, en caso necesario, de las propuestas adecuadas. El presente informe tiene esa finalidad, informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la situación de la aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones y proponer posibles mejoras. Se basa, en gran parte, en la información recibida de los Estados miembros en respuesta a un cuestionario y a un estudio de evaluación encargado por la Comisión[2]. También se ha discutido ampliamente este sistema con los Estados miembros en cinco seminarios organizados por la Comisión entre 2006 y 2010. Estas discusiones abarcaron el contenido, las estructuras, los métodos y los instrumentos relativos a los servicios nacionales de asesoramiento.

El plazo para la instauración del sistema finalizó el 1 de enero de 2007. Habida cuenta de que el periodo de puesta en marcha se prolongó de 2007 a 2009, y dada la complejidad de la información exigida, todavía no es posible ofrecer un análisis detallado acerca de la capacidad de los sistemas nacionales de asesoramiento a las explotaciones o de los servicios que proporcionan a los agricultores. La finalidad del presente informe no es, por lo tanto, ofrecer una descripción exhaustiva, sino aportar datos para un debate en el Consejo y en el Parlamento Europeo a lo largo de 2010-2011.

---

[1] Artículos 13 a 16 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo.

[2] http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fas/index_en.htm.

2. MARCO DE LA UE APLICABLE AL SISTEMA DE ASESORAMIENTO A LAS EXPLOTACIONES

2.1. Marco jurídico

Todos los Estados miembros están legalmente obligados a instaurar un sistema nacional de asesoramiento a las explotaciones que ofrezca asesoramiento a los agricultores. Dicho sistema debe cubrir, al menos, los requisitos legales de gestión y las «buenas condiciones agrarias y medioambientales» (BCAM) mencionados en los artículos 4 a 6 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo. Sin embargo, el ámbito del asesoramiento no se limita a las normas de la condicionalidad, ya que los Estados miembros pueden decidir incluir otras cuestiones. Cada sistema nacional de asesoramiento a las explotaciones puede estar a cargo de una o varias autoridades designadas o de organismos privados. Desde el chequeo de la PAC de 2008, cada Estado miembro tiene libertad para decidir (sobre la base de criterios objetivos) qué categorías de agricultores tendrán acceso prioritario al sistema de asesoramiento a las explotaciones, sin que se establezcan otros criterios a nivel de la UE.

Los agricultores utilizan el sistema de asesoramiento a las explotaciones de forma voluntaria y siguen siendo responsables de sus actos en función del asesoramiento que reciben. A este respecto, el sistema no afecta en modo alguno a su obligación y responsabilidad a la hora de cumplir los requisitos legales. Sin embargo, el marco jurídico de la UE reconoce que es más probable que los agricultores que solicitan asesoramiento sean conscientes de cómo respetar los requisitos legales. Por lo tanto, al seleccionar las explotaciones objeto de inspección, los Estados miembros pueden considerar que estos agricultores presentan un riesgo inferior.

El principal objetivo del sistema de asesoramiento a las explotaciones es lograr una mayor sensibilización de los agricultores con respecto a los requisitos legales de la UE. El asesoramiento debe, por lo tanto, distinguirse claramente de los controles realizados en el marco de la condicionalidad o para garantizar el cumplimiento de la legislación sectorial. A este respecto, los Estados miembros deben velar por que los agentes encargados del sistema de asesoramiento a las explotaciones no revelen ningún tipo de información personal o individual, y ningún dato que obtengan en el ejercicio de su actividad de asesoramiento, a ninguna persona con excepción del agricultor que gestiona la explotación en cuestión. Solo existe una excepción a esta regla: si los agentes encargados del sistema de asesoramiento a las explotaciones descubren alguna irregularidad o infracción respecto a la cual la legislación de la UE o la legislación nacional establecen la obligación de informar al respecto a una autoridad pública, sobre todo en caso de infracciones penales.

2.2. Ayuda al sistema de asesoramiento a las explotaciones de los fondos de desarrollo rural en 2007-2013

Tal como se establece en el primer pilar de la PAC, el sistema de asesoramiento a las explotaciones puede financiarse al amparo del segundo pilar a través de dos medidas[3].

---

[3] Artículos 24 y 25 y considerandos 18 y 19 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.

La primera medida cofinancia la utilización por los agricultores de los servicios de asesoramiento a las explotaciones. Su objetivo es ayudar a los agricultores a hacer frente a los costes ocasionados por la utilización de servicios de asesoramiento destinados a mejorar el rendimiento global de su explotación. Estos servicios de asesoramiento deben incluir, como mínimo, los requisitos de gestión obligatorios, las condiciones agrícolas y medioambientales satisfactorias y las normas relativas a la seguridad laboral basadas en la legislación de la UE. Esta ayuda está limitada al 80 % del coste subvencionable por servicio de asesoramiento, hasta un importe máximo subvencionable de 1 500 EUR. Las autoridades y los organismos seleccionados para prestar los servicios de asesoramiento deben contar con los recursos adecuados (incluido personal cualificado, instalaciones administrativas y técnicas, experiencia y fiabilidad en el campo del asesoramiento) en lo que respecta a los requisitos de la condicionalidad y a las normas relativas a la seguridad laboral. La Comisión elaboró unas directrices sobre las condiciones para conceder la ayuda y dar prioridad a ciertos grupos destinatarios, así como sobre la frecuencia del asesoramiento, el recurso a organismos de asesoramiento públicos o no públicos y la coordinación y la supervisión de estos organismos.

La segunda medida cofinancia la instauración de sistemas de asesoramiento a las explotaciones. Para ayudar a cubrir los costes ocasionados por la instauración de tales servicios, los Estados miembros pueden conceder una ayuda decreciente a lo largo de un periodo máximo de cinco años.

3. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ASESORAMIENTO A LAS EXPLOTACIONES POR LOS ESTADOS MIEMBROS

En enero de 2009, con el fin de preparar el presente informe, la Comisión envió un cuestionario estructurado sobre la organización y la instauración del sistema de asesoramiento a las explotaciones en los Estados miembros. El cuestionario incluía, por ejemplo, cuestiones sobre disposiciones legales, organismos responsables de la coordinación, la certificación y el control, grupos prioritarios de agricultores, organización geográfica, número y tipo de organismos de asesoramiento, su especialización, número de agricultores beneficiarios, métodos utilizados, financiación, etc. A los Estados miembros también se les planteó una serie de preguntas abiertas sobre los problemas encontrados y sus sugerencias para el marco futuro del sistema de asesoramiento a las explotaciones. Las respuestas al cuestionario proporcionaron datos sobre su aplicación en 2008. Estos datos y el estudio de evaluación del sistema de asesoramiento a las explotaciones encargado por la Comisión en 2009 pueden resumirse del siguiente modo.

3.1. Situación del sistema de asesoramiento a las explotaciones en los Estados miembros

En la mayoría de los Estados miembros, el sistema de asesoramiento a las explotaciones solo llegó a ser completamente operativo en 2008. Los trabajos preparatorios para la instauración del sistema de asesoramiento a las explotaciones (aprobación de la legislación, publicación de licitaciones, selección de los organismos de asesoramiento, etc.) se efectuaron en 2007. En cerca de la mitad de los Estados miembros, el sistema de asesoramiento a las explotaciones se instauró como un servicio específico, complementario de los servicios de extensión

existentes. En los demás casos, el sistema de asesoramiento a las explotaciones se asoció estrechamente con los servicios de extensión existentes.

En general (en 24 Estados miembros), el sistema de asesoramiento a las explotaciones está coordinado y supervisado por organismos públicos. Los organismos de asesoramiento son seleccionados mediante licitaciones (14 Estados miembros) y organismos designados privados (5 Estados miembros) o públicos (5 Estados miembros). La mayoría de los Estados miembros han fijado el umbral mínimo para las cualificaciones de los asesores en el nivel universitario (licenciatura o postgrado).

En 14 Estados miembros, el sistema de asesoramiento a las explotaciones se centra estrictamente en la condicionalidad, mientras que en los demás países el asesoramiento abarca cuestiones más amplias, como la competitividad de las explotaciones, las repercusiones medioambientales de las prácticas agrícolas y el apoyo a la ejecución de las medidas de desarrollo rural (por ejemplo, los compromisos agroambientales).

Se han adoptado mayoritariamente dos enfoques: el asesoramiento individualizado en la explotación agrícola (todos los Estados miembros salvo Reino Unido-Inglaterra) y discusiones en las explotaciones en pequeños grupos, siendo estas últimas a menudo complementarias del anterior. Los instrumentos de información y las listas de control informatizados ayudaron a prestar asesoramiento en varios Estados miembros. En 22 Estados miembros, el primer contacto de los agricultores con el sistema de asesoramiento a las explotaciones se produjo a través de líneas telefónicas de ayuda.

Hasta ahora, no se han establecido prioridades entre los grupos de agricultores, excepto la obligación inicial de dar prioridad a los agricultores que reciban más de 15 000 EUR en pagos directos. Algunos Estados miembros dijeron que tenían problemas para llegar a las pequeñas explotaciones agrarias. En el conjunto de la UE, el número de agricultores que se beneficiaban del sistema de asesoramiento a las explotaciones era bastante limitado (cerca del 5 % de los agricultores que recibían pagos directos recibieron asesoramiento individualizado en 2008). Los principales beneficiarios del sistema fueron las grandes explotaciones agrarias, ya familiarizadas con los servicios de asesoramiento existentes.

3.2. Financiación del sistema de asesoramiento a las explotaciones

Los agricultores tuvieron libre acceso al asesoramiento individualizado en las explotaciones (5 Estados miembros), participaron parcialmente en los costes de ese asesoramiento (del 20 % al 50 % del coste total), o sufragaron íntegramente tales costes (2 Estados miembros).

En 20 Estados miembros se aplicó la medida de ayuda en favor de la utilización de los servicios de asesoramiento por los agricultores y se beneficiaron de la misma 1 123 000 agricultores. El presupuesto total para 2007-2013 asciende a 870,5 millones EUR, es decir, el 0,6 % del gasto público total para el desarrollo rural, de los cuales el 1,3 % se gastó en los dos primeros años y benefició a 12 250 agricultores.

La medida a favor de la instauración de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento se aplicó en 7 Estados miembros, de los cuales 4 (ES, MT, PT, IT) se centraron claramente en el sistema de asesoramiento a las explotaciones. El presupuesto para el periodo 2007-2013 asciende a 172,9 millones EUR, es decir, el 0,1 % del gasto público total para el desarrollo rural, de los cuales el 2 % se gastó en los dos primeros años.

3.3. Evaluación del sistema de asesoramiento a las explotaciones

Según la conclusión del informe de evaluación del sistema de asesoramiento a las explotaciones, en general dicho sistema contribuyó a sensibilizar en mayor medida a los agricultores sobre la relación de los flujos de materiales y los procesos agropecuarios con las normas sobre medio ambiente, inocuidad de los alimentos y salud y bienestar de los animales. El asesoramiento individualizado utilizando las listas de control se consideró particularmente eficaz, pues constituye una manera muy individualizada y estructurada de prestar asesoramiento. En algunos Estados miembros, la instauración del sistema de asesoramiento a las explotaciones representó una buena oportunidad para replantearse y mejorar de manera global sus sistemas de asesoramiento e información en el sector agrícola.

El sistema de asesoramiento a las explotaciones ayudó a los agricultores a cumplir los requisitos de la condicionalidad y esta circunstancia se convirtió en la principal motivación para que los agricultores hicieran uso del sistema. La ayuda del sistema de asesoramiento a las explotaciones también aumentó las competencias de gestión financiera de los agricultores (contabilidad) y mejoró la teneduría de registros contables en lo que atañe a las obligaciones de la condicionalidad.

En conjunto, sin embargo, la eficacia del sistema de asesoramiento a las explotaciones siguió siendo limitada, ya que pocos agricultores solicitaron el asesoramiento propuesto. Los evaluadores ven posibilidades de mejora dado que el sistema de asesoramiento a las explotaciones ha beneficiado a más agricultores (hasta el 20 % de los que reciben pagos directos) en los Estados miembros que instauraron el sistema a partir de 2005. En algunos casos, la prefinanciación del asesoramiento pudo haber desalentado a algunos agricultores a sacar partido de dicho sistema.

Los evaluadores consideran un requisito previo fundamental para el sistema de asesoramiento a las explotaciones que los agricultores de la UE puedan acceder al mismo de forma voluntaria, dado que la aceptación del asesoramiento es, por su propia naturaleza, voluntaria, contrariamente a los sistemas obligatorios de control y certificación. Hasta ahora, el sistema de asesoramiento a las explotaciones apenas había contribuido a mejorar la opinión de los agricultores de la UE sobre la PAC. Los agricultores asocian a menudo el sistema de asesoramiento a las explotaciones únicamente a la condicionalidad y al sistema de inspecciones de las explotaciones correspondiente, y lo consideran desde una perspectiva negativa. Sin embargo, en algunos casos, el sistema de asesoramiento a las explotaciones ha conseguido construir una relación de confianza y eficacia entre agricultores y asesores. El informe de evaluación recomienda mantener el carácter voluntario del sistema, así como su flexible arquitectura global.

4. MEJORA DEL SISTEMA DE ASESORAMIENTO A LAS EXPLOTACIONES EN EL FUTURO

Basándose en la experiencia de estos primeros años de instauración y en el estudio de evaluación, la Comisión presenta las siguientes propuestas de mejora. Estas propuestas pueden adoptar la forma de directrices (recomendaciones) a los Estados miembros o pueden exigir que se modifique la actual legislación de la UE.

4.1. Distinción entre sistema de asesoramiento a las explotaciones y servicios de asesoramiento a las explotaciones

(1) Los términos «sistema de asesoramiento a las explotaciones» y «servicios de asesoramiento a las explotaciones» deben aclararse. El «sistema de asesoramiento a las explotaciones» abarca la organización global y los diversos operadores públicos y/o privados que prestan «servicios de asesoramiento a las explotaciones» a un agricultor en un Estado miembro (artículo 12 del Reglamento del Consejo (CE) nº 73/2009). La existencia de un sistema nacional de asesoramiento a las explotaciones garantiza que cada agricultor pueda solicitar y recibir asesoramiento, al menos sobre los requisitos básicos de la condicionalidad en el ámbito del medio ambiente, la salud pública, la salud de los animales y la fitosanidad, el bienestar de los animales y el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Es importante distinguir lo más claramente posible entre asesoramiento, que es resultado de un sistema de asesoramiento a las explotaciones, y el mero suministro de información a los agricultores. Los «servicios de asesoramiento a las explotaciones» deben evaluar la situación específica del agricultor y no limitarse a presentar información de carácter general. El suministro de información sobre los requisitos de la condicionalidad ya es obligatorio en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 73/2009.

(2) El sistema de asesoramiento a las explotaciones se concibe para ayudar no solo a los agricultores que reciben pagos de la PAC, sino también a todos los agricultores de la Unión Europea, incluidos (por ejemplo) los porcicultores especializados que necesiten asesoramiento sobre la Directiva de los nitratos.

4.2. El ámbito del sistema de asesoramiento a las explotaciones

(3) Resulta procedente que los requisitos de la condicionalidad y las demás obligaciones que los beneficiarios deben respetar entren en el ámbito de aplicación mínimo fundamental del sistema de asesoramiento a las explotaciones y de sus objetivos, tanto para el primero como para el segundo pilar. Estos requisitos deben ser objeto de un asesoramiento adecuado en el ámbito del sistema de asesoramiento a las explotaciones. El objetivo principal de dicho sistema debe ser ayudar a los agricultores a cumplir las normas.

(4) Es necesario que los elementos obligatorios que debe cubrir el sistema de asesoramiento a las explotaciones, tanto en el primero como en el segundo pilar, incluyan los requisitos mínimos para el uso de fertilizantes y productos fitosanitarios. Estos requisitos forman parte de la condicionalidad para los agricultores que reciben pagos agroambientales.

(5) Orientado prioritariamente hacia los requisitos de la condicionalidad, el sistema de asesoramiento a las explotaciones ya abarca muchas prácticas relativas al cambio climático —prácticas que reducen la repercusión de la agricultura en el clima y que ayudan a las explotaciones agrarias a adaptarse a condiciones climáticas cambiantes y más variables[4]. Las normas actuales de las buenas condiciones agrarias y medioambientales son esenciales para conservar el carbono orgánico en los suelos agrícolas y garantizar su uso sostenible. Sin embargo, puede ser interesante incluir en el ámbito del sistema de asesoramiento a las explotaciones una acción específica sobre el cambio climático, por ejemplo seleccionando las buenas prácticas y llevando a cabo actuaciones específicas de promoción en las explotaciones agrarias, incluida la prestación de asesoramiento en materia de tecnología. Una manera de garantizar que los Estados miembros desarrollan tales capacidades puede ser incluir una referencia específica en un texto legal que subraye esta necesidad. Los asesores pueden ser muy útiles a la hora de resumir las buenas prácticas y darlas a conocer mejor a los agricultores. Puede elaborarse una lista resumida de buenas prácticas a nivel de la UE. Los asesores pueden verse obligados a seguir una formación específica para la comprensión y la divulgación de las principales prácticas agrícolas relativas al cambio climático.

4.3. Aclaración de la función de los asesores del sistema de asesoramiento a las explotaciones respecto a otros agentes en el ámbito de la condicionalidad

(6) Debe recordarse a los Estados miembros la distinción de sentido común entre control (controles e inspecciones) y asesoramiento. Debe haber una clara separación entre asesoramiento y controles. En cualquier caso, el agricultor es responsable de sus propias acciones.

(7) Es importante mantener la regla actual de que los datos *individuales* de las explotaciones agrarias visitadas no deben, bajo ninguna circunstancia, ser transmitidos por los asesores a los inspectores. Incluso aunque se hiciera anónimamente constituiría una infracción de la confidencialidad. Ofrecer a los asesores los datos de la inspección a los agricultores individuales también suele ser contraproducente, pues puede destruir la confianza necesaria en el asesor. Las pruebas indican que los Estados miembros no siempre han comprendido totalmente estos principios.

(8) Dar a los asesores datos *agregados* de las inspecciones agrícolas puede ser útil, pero no debe convertirse en obligatorio. Si el asesor lo solicita para orientar mejor su asesoramiento, el organismo de inspección puede entregar datos agregados relativos, por ejemplo, a los tipos de incumplimiento constatados con más frecuencia.

---

[4] Por ejemplo, la norma relativa a la protección del pasto permanente, la norma de rotación de cultivos y cultivos intermedios, la norma sobre la cubierta mínima del suelo, la disminución del laboreo en virtud de la norma relativa a la ordenación mínima de la tierra, las normas sobre la gestión de los residuos de los cultivos, las normas sobre el mantenimiento de la materia orgánica del suelo y los requisitos en virtud de la Directiva sobre los nitratos relativos a la aplicación y al almacenamiento del estiércol. Todos estos requisitos establecen límites en las prácticas que tienen repercusiones en las emisiones de gases de efecto invernadero al nivel de las explotaciones. Están cubiertas por el sistema de asesoramiento a las explotaciones a través de la prioridad de los requisitos de la condicionalidad.

(9) Los asesores del sistema de asesoramiento a las explotaciones no deben limitar sus esfuerzos a ayudar a los agricultores a cumplir sus obligaciones prácticas en virtud de la condicionalidad, sino que también deben explicar los objetivos de estas obligaciones y las políticas subyacentes, y cómo contribuyen a la agricultura sostenible. Un agricultor que comprenda las razones que subyacen a las obligaciones específicas será más propenso a cumplirlas.

(10) Están surgiendo nuevos temas de asesoramiento y los agricultores necesitarán ayuda sobre una amplia gama de cuestiones —desde asuntos económicos a cuestiones ecológicas para la protección de la naturaleza. Los asesores del sistema no serán capaces de responder a todas las preguntas si no están bien informados y son capaces de actuar como «médico generalista», orientando a los agricultores, si fuese necesario, a los asesores especializados. Por ejemplo, cuando un agricultor necesite (re)orientar su producción y quiera asesoramiento sobre mercados agrícolas, el asesor del sistema debe ser capaz de poner al agricultor en contacto con servicios especializados en tales asuntos, u orientarlo hacia las fuentes de información pertinentes, por ejemplo, los datos de producción. Es posible recomendar un planteamiento similar para la agricultura ecológica. Por ejemplo, los agricultores pueden necesitar asesoramiento sobre cómo cambiar a la producción ecológica, o sobre oportunidades de mercado y mejores prácticas agrarias (véase también el apartado 19). Los organismos de coordinación del sistema de asesoramiento a las explotaciones deben desempeñar un papel importante a la hora de ayudar a los asesores a trabajar en red, por ejemplo facilitando los datos de contacto de asesores especializados y precisando los campos de su especialización.

4.4. Promoción del sistema de asesoramiento a las explotaciones

(11) Debe aclararse el alcance de la medida relativa a la utilización de servicios de asesoramiento a las explotaciones, tal como se define en el artículo 24 del Reglamento (CE) nº 1698/2005. Debe quedar claro que un agricultor no está obligado a acatar el consejo sobre cada requisito de la condicionalidad para tener derecho a recibir ayuda por la utilización de un servicio de asesoramiento a las explotaciones[5]. Esta circunstancia debe reducir la carga administrativa de la medida para los agricultores y las administraciones, así como el coste para los agricultores. El agricultor va a poder solicitar más rápidamente el reembolso de su parte de los costes de asesoramiento, pues ya no será una obligación esperar hasta que se abarquen todos los campos de la condicionalidad. Sin embargo, los organismos de coordinación y los asesores del sistema de asesoramiento a las explotaciones deben seguir prestando la atención necesaria a las obligaciones que constituyen el fundamento del sistema de asesoramiento a las explotaciones, pues los agricultores que

[5] Como parte del proceso de simplificación de 2009, se discutió la posibilidad de que el asesoramiento cofinanciado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) debiera cubrir obligatoriamente todos los ámbitos de la condicionalidad y las normas relativas a la seguridad laboral, según lo establecido en el artículo 24 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo. Como parte del proceso de alineación en septiembre de 2010, la Comisión se propone modificar el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo para hacer la medida más flexible.

solicitan el asesoramiento no siempre pueden darse cuenta de que necesitan asesoramiento específicamente sobre la condicionalidad.

(12) Al mismo tiempo, la cobertura obligatoria de las normas relativas a la seguridad laboral, en virtud de la medida del segundo pilar sobre la utilización del sistema de asesoramiento a las explotaciones, debe ser flexible y limitarse a los elementos pertinentes.

(13) No debe limitarse la frecuencia de aplicación de la medida relativa a la utilización de servicios de asesoramiento a las explotaciones. Los Estados miembros han programado hasta ahora entre dos y tres servicios de asesoramiento para el periodo de desarrollo rural 2007-2013. Debe quedar claro que un agricultor puede solicitar más servicios, por ejemplo una vez al año como mínimo. La flexibilidad para solicitar asesoramiento con más frecuencia, junto con la flexibilidad del ámbito de aplicación obligatorio para cada servicio de asesoramiento, según lo expuesto en el apartado (11), permitirá que la medida sea más específica y atractiva. Se reducirá el coste de cada servicio de asesoramiento, ya que se limitará a ofrecer un asesoramiento específico en un momento en que el agricultor tenga una necesidad real.

(14) A partir de 2003, se amplió el ámbito de aplicación de la condicionalidad. Los costes también han aumentado y las expectativas de asesoramiento al amparo del sistema que vaya más allá de la condicionalidad son más elevadas que en 2003, habida cuenta de los nuevos desafíos tales como el cambio climático, las cuestiones relacionadas con el agua, la necesidad de preservar la biodiversidad, etc.[6]. Los Estados miembros solicitan a la UE el aumento del presupuesto para el asesoramiento agrícola. Las propuestas que figuran en los apartados (11) a (13) deben tener en cuenta este incremento de la demanda: los agricultores podrán solicitar con más frecuencia asesoramiento específico, y sobre una gama más amplia de temas, sin rebasar el importe máximo de la ayuda para un servicio de asesoramiento a la explotación fijado en 1 500 EUR[7].

(15) La Comisión quiere resaltar que el sistema de asesoramiento a las explotaciones también es importante para los pequeños agricultores. En la actualidad, este grupo no se beneficia debidamente de los servicios del sistema, pero los pequeños agricultores son al menos tan importantes como los otros, habida cuenta de la necesidad de cumplir sus obligaciones y de su posible desconocimiento de las mismas. Las medidas propuestas en el presente documento también pretenden abordar este punto; sin embargo los Estados miembros deben anticiparse y reflexionar sobre cómo llegar a los agricultores que aún no tienen asumida su necesidad de recibir asesoramiento.

---

6 Una de las acciones previstas en el Libro Blanco de 2009: «Adaptación al cambio climático» (COM(2009) 147) es la de «*estudiar la capacidad del Sistema de Asesoramiento a las Explotaciones para reforzar la formación, los conocimientos y la adopción de nuevas tecnologías que faciliten la adaptación*». Se ofrecen más detalles en el documento de trabajo de los servicios de la DG AGRI de la Comisión adjunto al Libro Blanco: «La adaptación al cambio climático: un auténtico reto para la agricultura y las zonas rurales europeas» (SEC (2009) 417).

7 Artículo 24 y anexo I del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

(16) Los Estados miembros deben trabajar más para promover el sistema de asesoramiento a las explotaciones, por ejemplo adjuntando una lista de organismos de asesoramiento cuando envíen los formularios de inscripción a los agricultores, o asegurándose de que los inspectores de las explotaciones agrarias entregan esa lista al agricultor si detectan cualquier infracción.

(17) Con objeto de sensibilizar a los agricultores sobre el sistema de asesoramiento a las explotaciones, el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo debe incluir una disposición que obligue a los Estados miembros a ofrecer a los agricultores la lista de asesores de dicho sistema.

4.5. Gestión del sistema de asesoramiento a las explotaciones

(18) La Comisión recomienda vivamente que los organismos de coordinación del sistema de asesoramiento a las explotaciones organicen una formación de seguimiento básica y regular para cada asesor, al menos en todas las cuestiones de la condicionalidad. Tal formación debe abarcar tanto las obligaciones reales de los agricultores como las políticas subyacentes. La formación es particularmente necesaria en el ámbito de las nuevas acciones que permiten, por ejemplo, luchar contra el cambio climático.

(19) Los Estados miembros deben crear sinergias entre los diferentes instrumentos, tales como el asesoramiento, la formación, la información, los servicios de extensión y la investigación, respetando las características de cada instrumento pero integrándolos de forma coherente. Además, la información de los asesores sobre la aplicación práctica de los requisitos de la condicionalidad puede ser particularmente útil a las autoridades que gestionan el sistema de asesoramiento a las explotaciones y la condicionalidad. Por lo tanto, es importante que los participantes en el ámbito de la condicionalidad, tales como asesores, organismos de coordinación del sistema de asesoramiento a las explotaciones y las autoridades de gestión de la condicionalidad, compartan su conocimiento sobre la aplicación práctica de los requisitos de la condicionalidad. Por ejemplo, pueden llevar a cabo sesiones regulares de intercambio de información, una o dos veces al año.

(20) Para garantizar la coherencia entre los pilares, las disposiciones de aplicación del segundo pilar relativas a las cualificaciones adecuadas del personal respecto a los asesores del sistema pueden ampliarse a las normas aplicables al sistema de asesoramiento a las explotaciones correspondientes al primer pilar[8].

(21) Se recuerda a los Estados miembros que la Comisión, si bien no desea añadir ninguna carga administrativa, considera esencial evaluar y supervisar el sistema de asesoramiento a las explotaciones, especialmente teniendo en

---

[8] Las normas de aplicación de segundo pilar, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento (CE) nº 1974/2006 de la Comisión, especifican que los servicios de asesoramiento a las explotaciones cofinanciados «*dispondrán* de *recursos adecuados en cuanto a personal cualificado*». Las directrices para esta medida dicen que las cualificaciones del personal pueden establecerse mediante un nivel mínimo de educación o certificación. La medida del segundo pilar sobre el uso de servicios de asesoramiento a las explotaciones se está aplicando en veinte Estados miembros.

cuenta las discusiones sobre el futuro del sistema y las medidas del servicio de asesoramiento a las explotaciones en la PAC tras 2013. Tal evaluación no debe conducir a un intercambio de datos innecesario sobre registros individuales de explotaciones agrarias ni a una excesiva carga administrativa. Sin embargo, es de vital importancia garantizar la eficacia del sistema de asesoramiento a las explotaciones evaluando la cantidad y la calidad del asesoramiento prestado (por ejemplo, su utilidad y el nivel de satisfacción de los agricultores).

5. CONCLUSIÓN

Habida cuenta de la evaluación presentada en el presente informe, la Comisión considera que el sistema de asesoramiento a las explotaciones es una herramienta esencial para una aplicación acertada de la PAC. Los agricultores se ven respaldados en sus esfuerzos para cumplir los requisitos legales de la UE relativos al medio ambiente, la inocuidad de los alimentos y la salud y el bienestar de los animales. Ayudándoles a cumplir los requisitos de la «condicionalidad», el sistema de asesoramiento a las explotaciones permite a los agricultores evitar la pérdida de pagos de la PAC. Un agricultor que reciba asesoramiento estará más inclinado a comprender sus obligaciones en materia de condicionalidad y, de esta manera, las cumplirá más fácilmente.

Los servicios de asesoramiento no son ciertamente nuevos en muchos Estados miembros, pero pueden haber surgido de manera fragmentaria. Al obligar a cada Estado miembro a instaurar un sistema de asesoramiento a las explotaciones, el legislador ha adoptado un enfoque global más estratégico. Los esfuerzos realizados en los Estados miembros ilustran el importante papel que el sistema y los organismos de coordinación del sistema de asesoramiento a las explotaciones pueden desempeñar a la hora de ayudar a los agricultores a comprender y aplicar las normas de la UE.

La fase de puesta en marcha exigió un esfuerzo considerable, especialmente en los Estados miembros que disponían de pocos o ningún servicio de asesoramiento en el pasado. Para otros Estados miembros, la creación de un sistema de asesoramiento a las explotaciones ha sido esencialmente una cuestión de coordinación de los servicios existentes a fin de dar a los agricultores un único punto de contacto para el asesoramiento sobre cuestiones prácticas.

Además, con la aparición de nuevos desafíos, las expectativas de los servicios de asesoramiento han aumentado desde 2003. El sistema de asesoramiento a las explotaciones debe, por lo tanto, evolucionar proactivamente y englobar cuestiones que no se limiten a las exigencias legales en virtud de la condicionalidad.

Por consiguiente, la Comisión hace las siguientes recomendaciones a los Estados miembros:

- Mantener un amplio ámbito de aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones, pero respetando las normas que constituyen el ámbito de aplicación mínimo fundamental.

- Enfatizar el papel del asesor del sistema de asesoramiento a las explotaciones como «médico generalista» que orienta a los agricultores, si fuese necesario, hacia los asesores especializados.

- Utilizar datos agregados de las inspecciones agrícolas para ayudar a orientar mejor el asesoramiento, teniendo en cuenta al mismo tiempo la importancia fundamental de respetar la confidencialidad de los datos relativos al mismo. El asesor del sistema debe actuar como «médico generalista», conectando los diferentes aspectos de la agricultura a través de un planteamiento global. Debe explicar a los agricultores no solo los requisitos de la UE sino también sus objetivos y las políticas subyacentes.

- Promover el sistema de asesoramiento a las explotaciones a través de medidas específicas, y, en particular, aprovechando las buenas ocasiones para facilitar a los agricultores la lista de asesores, asegurándose de que también se beneficien las pequeñas explotaciones agrarias.

- Mejorar la gestión del sistema de asesoramiento a las explotaciones y garantizar que los participantes comparten conocimientos en materia de condicionalidad. Los organismos de coordinación del sistema de asesoramiento a las explotaciones deben aumentar las sinergias entre los diversos instrumentos, tales como el asesoramiento, la formación, la información, los servicios de extensión y la investigación. Esto es muy importante para evaluar y supervisar el sistema de asesoramiento a las explotaciones.

La Comisión considera, además, que las siguientes acciones son necesarias:

- Aclarar los términos «sistema de asesoramiento a las explotaciones» y «servicios de asesoramiento a las explotaciones», distinguiendo claramente el asesoramiento del simple suministro de información detallada, y garantizar que el sistema de asesoramiento a las explotaciones se dirige a todos los agricultores de la UE.

- Incluir en el ámbito de aplicación mínimo del sistema de asesoramiento a las explotaciones los requisitos mínimos sobre los productos fertilizantes y fitosanitarios según lo establecido en la legislación nacional, y destacar la necesidad de una acción específica en materia de cambio climático.

- Explicar la función de los asesores del sistema de asesoramiento a las explotaciones respecto a otros actores en el campo de la condicionalidad, recomendando una separación clara entre el asesoramiento y las inspecciones de la explotación.

- Promover el sistema de asesoramiento a las explotaciones introduciendo flexibilidad en el contenido y la frecuencia de la utilización de la medida de asesoramiento, y obligando a los Estados miembros a facilitar a los agricultores la lista de asesores del sistema.

- Mejorar la gestión del sistema de asesoramiento a las explotaciones exigiendo que los asesores estén convenientemente cualificados y reciban una formación periódica, gracias a las sesiones de formación organizadas por los organismos de coordinación del sistema.

Estas acciones pueden dar lugar a cambios legislativos en el paquete tras 2013.