REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XLI

N.º 86. Enero-Junio 2025

Fundada en 1985 por
Don ALBERTO BALLARÍN MARCIAL

Publicación semestral de la
Asociación Española de Derecho Agrario
www.aedda.es
aedda@aedda.es

Revista incluida en

CSIC
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

DICE
Difusión y Calidad Editorial

latindex
Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

1985, Revista de Derecho Agrario y Alimentario.
Editada por la Asociación Española de Derecho Agrario.
E.T.S Ingenieros Agrónomos
Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias
Avda. Complutense s/n 28040
Madrid
Teléfono: 910670798

Esta revista no se solidariza con las opiniones de los autores contenidas en los originales publicados.

Suscripción anual:
España: 50 € (IVA y gastos de envío incluidos)
Europa: 60 € (IVA y gastos de envío incluidos)
Resto extranjero: 80 € (IVA y gastos de envío incluidos)
I.S.S.N.: 0213-2915
Depósito legal: M-28559-2014

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTOR
D. José María de la Cuesta Sáenz, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos*.

DIRECTOR ADJUNTO
D. Francisco Millán Salas, *Profesor Contratado Doctor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid*.

DIRECTOR ADJUNTO PARA ASUNTOS INTERNACIONALES
D. Ángel Sánchez Hernández, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja*.

SECRETARIO
D. Pablo Amat Llombart, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia*.

SECRETARIA ADJUNTA
Dª. Ana Velasco Arranz, *Profesora Contratada Doctora de Sociología Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid*.

ANTERIOR DIRECTOR
D. José Luis de los Mozos y de los Mozos.

CONSEJEROS
D. Antonio Agúndez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo*.
D. Pablo Amat Llombart, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia*.
D. Domingo Bello Janeiro, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de A Coruña.*
D. José María Caballero Lozano, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos.*
D.ª Enedina Calatayud Piñero, *Profesora titular de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid*.

D.ª Ana Carretero García, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha*.
D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario.*
D. Fernando González Botija, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.*
D. Ramón Herrera Campos, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Almería.*
D. Domingo Jiménez Liébana, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad de Jaén.*
D. Jaime Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin, *Catedrático Emérito de la Universidad Politécnica de Madrid.*
D. Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*.
D. Francisco Millán Salas, *Profesor Contratado Doctor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid*.
D. Francisco Javier Orduña Moreno, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Valencia*.
D. Ángel Sánchez Hernández, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja*.
Dª María Eugenia Serrano Chamorro, *Profesora de Escuela Universitaria, Universidad de Valladolid.*
D. Carlos Vattier Fuenzalida, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos*.
D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado*.
D. Emilio Vieira Jiménez-Ontiveros, *Abogado*.

ÍNDICE

HOMENAJE EN MEMORIA DE DON GABRIEL GARCÍA CANTERO

Prof. Dr. Gabriel García Cantero. Un hombre de ciencia y de conciencia, Juez y Catedrático de Derecho Civil
Ángel Sánchez Hernández 7

ESTUDIOS

La condicionalidad reforzada y social en la PAC 2023-2027
Andrés Miguel Cosialls Ubach 15

Datos agrarios y agricultura inteligente: a propósito del Reglamento de datos
Isabel Espín Alba 57

El trabajo agrario en la legislación española. Una mirada al "mar de plástico" de la provincia de Almería
Claudia Gesmundo 101

Las cooperativas agroalimentarias en la lucha contra el cambio climático y la despoblación a través de la energía agrovoltaica
María del Mar Muñoz Amor 143

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA
Fernando González Botija 179

EL CONSULTOR JURÍDICO
Los medios adecuados de solución de controversias más interesantes en relación con los arrendamientos rústicos
Celia Miravalles Calleja..... 185

HOMENAJE EN MEMORIA DE DON GABRIEL GARCÍA CANTERO



PROF. DR. GABRIEL GARCÍA CANTERO. UN HOMBRE DE CIENCIA Y DE CONCIENCIA, JUEZ Y CATEDRÁTICO DE DERECHO CIVIL

Prof. Dr. ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ.

Catedrático de Derecho Civil. Universidad de La Rioja.
Secretario Académico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios-UMAU-.

I. BREVE REFERENCIA DE LA TRAYECTORIA PROFESIONAL, DOCENTE E INVESTIGADORA DE UN ILUSTRE CIVILISTA E INSIGNE AGRARISTA

Nació el 25 de julio de 1927, en San Sebastián. Falleció en Zaragoza el 24 de diciembre de 2024.

El 1 de julio de 1949 obtuvo la Licenciatura en Derecho por la Universidad de Valladolid con la calificación de sobresaliente. El 5 de junio de 1953, obtuvo el Grado de Doctor en Derecho por La Universidad Central de Madrid, con la Tesis rubricada "Concepto de frutos en el Código Civil español", con la que obtiene la calificación de sobresaliente.

El 7 de julio de 1954 ingreso en la Escuela Judicial, ejerciendo de Juez desde 1955 (en las localidades de Orcera, Éibar, Laguardia y Haro). Esta experiencia le fue de gran utilidad en la vida académica a la que se dedicó en cuerpo y alma a partir del año 1967 en que se le nombra Catedrático de Derecho Civil en la Universidad de Santiago de Compostela. En 1969, se le nombra Decano de la Facultad de Derecho de San Sebastián (entonces dependiente de la Universidad de Valladolid), en la que desempeña su labor como Catedrático de Derecho Civil. En 1981 es nombrado Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza, donde ha permanecido hasta su jubilación y posteriormente como profesor emérito y colaborador extraordinario en la Universidad de Zaragoza.

Especialista en Derecho Comparado, fue profesor de la Facultad Internacional de Derecho Comparado de Estrasburgo, habiendo impartido cursos en las Universidades de Ámsterdam, Graz, Namur, Cluj-Napoca, Iasi, Rostock y Ponce (Puerto

Rico). Perteneció a la Academia Internacional de Derecho Comparado de París. Presidió la Asociación Internacional de Derecho Comparado, y perteneció a la Academia de Jurisconsultos Privatistas Europeos de la Academia de Pavía.

Preocupado por la modernización del Derecho de obligaciones y contratos, ha publicado numerosos trabajos sobre este tema en revistas españolas y extranjeras, y especialmente ha tenido a su cargo la revisión y puesta al día del Tratado de D. José Castán Tobeñas, Derecho civil español, común y foral, tomo III, dedicado a la Parte general de la obligación y del contrato. Ha coordinado el volumen "Anotaciones españolas al Proyecto de Pavía" (Zaragoza, 2005). Fue uno de los precursores, allá por los años 1970, de la adaptación de la legislación a las nuevas realidades familiares y de relaciones personales. Su perspectiva se plasmó antes, durante y después de la aprobación de Constitución de 1978, en obras como *El divorcio*, *La adopción del propio hijo natural reconocido*, *El vínculo de matrimonio civil en el derecho español*, *El concubinato en el derecho civil francés*, *Las causas del divorcio en el Derecho español* o *Parejas de hecho: Historia, régimen y perspectivas de futuro*… Ese conjunto de ideas está condensado en «Derecho de Familia», manual de referencia en la materia, actualizado y cuyas primeras ediciones escribió en compañía de José Castán Tobeñas. Más la producción intelectual del Dr. García Cantero también se extendió, no sólo a diversos ámbitos del Derecho Civil, como las obligaciones y los contratos, sino también a diferentes aspectos del Derecho agrario, sin olvidar diversos comentarios de jurisprudencia y contribuciones al Derecho de la Unión Europea. Ha tomado parte en varios congresos internacionales de Derecho como el de Uppsala (Suecia) y los de Lovaina, Bérgamo y Speyer.

En el año 2017, la Universidad de Zaragoza le rindió un homenaje con motivo de su nonagésimo cumpleaños, cuyo contenido se puede encontrar en el *liber amicorum* «Homenaje a Gabriel García Cantero. Estudios de Derecho comparado».

D. Gabriel García Cantero, ha sido indudablemente unos de los iusagraristas españoles más ilustres. Sin renunciar al Derecho Civil, contribuyó - a lo que puede calificarse la Edad de Oro del agrarismo español- con sus esfuerzos plasmados en múltiples aportaciones en el ámbito doctrinal, dejando un valioso legado para el S. XXI.

Sin ánimo de exhaustividad, citaré entre sus muchas publicaciones, las referidas a los siguientes aspectos del Derecho Agrario: *La globalización y los modelos de crecimiento de los grupos cooperativos; Las cooperativas agroalimentarias en España y la Unión Europea; Visión sobre el Derecho Agrario desde la perspectiva de un homenaje; Duración del arriendo rústico. Art. 12 de la Ley 26/2005, de 30 de noviembre; Un siglo de derecho agrario; ¿Sigue en vigor el artículo 12 L.A.R.?; Pluralidad de ordenamientos en materia agraria; Incidencia en los arrendamientos rústicos de la ley 19/1995, de 4 de Julio, de Modernización de*

las Explotaciones Agrarias; El marco jurídico de la actividad agraria en Aragón; El Derecho Agrario de la Comunidad de Aragón; El retracto de colindantes y la legislación de Concentración Parcelaria; Presente y futuro de la investigación y la enseñanza del Derecho Agrario; Ballarín, Bolla y el Derecho Agrario; Comentarios a la Ley de Arrendamientos Rústicos de 2003; Lectura crítica del código civil a la luz de la vigente legislación agraria; Capacidad para arrendar, ser arrendatario y prohibiciones de serlo según la LAR de 1980 y numerosos artículos más referidos a la Jurisprudencia civil y de arrendamientos rústicos.

II. CÓMO UN CIVILISTA CONTACTÓ CON AGRARISTAS ITALIANOS, MEDIADOS DEL S. XX.

La extensa y generosa aportación al acervo jurídico agrario realizada por el Dr. García Cantero me permite hacer alguna aproximación subjetiva aun cuando sea como sujeto pasivo deudor.

Su vocación agrarista se la debe a su maestro, el Prof. Dr. Ignacio Serrano y Serrano, Catedrático de Derecho Civil y difusor de un agrarismo activo y dinámico en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, con la que estuvo también vinculado otro insigne agrarista español: el Prof. Dr. José Luis de los Mozos y de los Mozos.

Las amistosas relaciones existentes entre las Cátedras de Derecho Civil de las Universidades de Valladolid y de Zaragoza le permitieron ampliar y desarrollar, eficazmente sus personales horizontes jurídicos agrarios y beneficiarse abundantemente de la fecunda actividad iusagrarista desarrollada en la Universidad de Zaragoza por el Prof. Dr. José Luis Lacruz Berdejo y sus colaboradores (entre los que destaca el Prof. Dr. Agustín Luna Serrano, Personalidad Jurídica agraria en el ámbito internacional con una dimensión reconocida italo-española), con el excelente complemento de la aragonesa Revista de Derecho Agrario.

En 1956 los profesores D. Luis Martín-Ballestero y Costea y D. José Luis Lacruz Berdejo organizaron un Congreso Internacional de Derecho Agrario en el que participaron importantes docentes e investigadores del agrarismo europeo. Fue el primer Congreso de la vida universitaria del Prof. García Cantero en calidad de Ayudante en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid. Fruto de aquel Congreso, a los pocos años, se creó el Instituto de Derecho Agrario (Universidad de Zaragoza) gracias al entusiasmo del Prof. Dr. Luna Serrano, naciendo igualmente la Revista de Derecho Agrario. Ambos sirvieron para dinamizar el interés jurídico agrario, con todo tipo de actividades, sin olvidar las clásicas Jornadas universitarias de verano en Jaca, que adquirieron carta de naturaleza para el estudio de la materia.

Además, en esa época, décadas de los cincuenta y sesenta, el Dr. García Cantero frecuento el Instituto Jurídico Español de Roma. También, a través de la Escuela Agraria de Zaragoza, frecuente y personalmente se imbrica con la fecunda y activa Escuela Agrarista Italiana que iniciara el Prof. Dr. Bolla, continuada por una pléyade de ilustres cultores del Derecho Agrario italiano, apoyada en la admirable Rivista di Diritto Agrario. Estableció amplias relaciones académicas universitarias con el maestro Prof. Dr. Antonio Carrozza (y después, con su discípulo, el Prof. Dr. Alfredo Massart) de la Universidad de Pisa.

En aquella época entabla estrechas relaciones científicas con otro impulsor del Derecho Agrario español, el Dr. Alberto Ballarín Marcial (Notario), con quien coincidía en numerosos eventos agraristas que en aquellos años se organizaban.

Precisamente la primera ponencia internacional que tuvo la ocasión de presentar fue en el Congreso de Derecho Comparado, en Uppsala en el año 1966, y que versó sobre "La naturaleza jurídica de la Concentración Parcelaria".

En el año 1981, una vez que el Prof. Dr. Gabriel García Cantero se incorpora a la Universidad de Zaragoza, se pone al frente del Instituto Universitario de Derecho Agrario de la susodicha Universidad, que ya estaba en marcha, impulsado por Luna Serrano.

III. GARCÍA CANTERO, ILUSTRE AGRARISTA ESPAÑOL DESDE LA SEGUNDA MITAD DEL S. XX.

El Prof. Dr. Gabriel García Cantero ayudó a consolidar, junto a otros ilustres agraristas españoles (Luna, Ballarín, De los Mozos, Sanz Jarque, …), la presencia del agrarismo español en el exterior.

Participó en una pluralidad de Congresos, Seminarios y otras actividades desplegadas en torno al Derecho Agrario a partir de la segunda mitad del S. XX, poniendo de manifiesto su reconocido interés por el Derecho Agrario, con la dignidad que merece como materia jurídica.

Su importante labor -con la publicación de sus importantes trabajos, sus ponencias en congresos, sus conferencias y discursos…- ha contribuido eficazmente a dar a conocer, interesar y suscitar vocaciones investigadoras relacionadas con el ius agrarium, ayudando a la expansión y el desarrollo del Derecho Agrario en España.

Sus innumerables trabajos de análisis dogmático, de Derecho comparado, critica de legislación y Jurisprudencia, han seguido de cerca, durante su larga trayectoria académica, las profundas transformaciones del Derecho Agrario desde la segunda mitad del S. XX, por lo que se trata de un insigne e ilustre jurista

-civilista e iusagrarista- que se perfila ejemplarmente para las nuevas generaciones de agraristas españoles del S. XXI, a quienes les va a corresponder la tarea seria de hacer todo lo posible para que el Derecho Agrario goce de buena salud.

Sus aportaciones permitieron teorizar, elucubrar y contribuir eficazmente a la realidad iusagrarista. Espero y deseo que no se pierda rápidamente en el olvido tan importante contribución a la Ciencia Jurídica española y no se diluya rápidamente en el tiempo su decisiva aportación al Derecho Agrario en España.

IV. UNA GRAN PERSONA

El día 24 de diciembre del 2024, falleció en Zaragoza a los 97 años D. Gabriel, tras toda una vida entregado a la docencia y a la investigación.

El Dr. García Cantero, supo poner el servicio del Derecho su profunda inteligencia y observo en todo momento una conducta ajustada los principios éticos: vivir honestamente, no dañar a nadie y dar a cada uno lo suyo.

Fue una persona de gran sensibilidad humana y de alma sana. Además de un gran jurista, fue una persona buena, justa y honesta. DESCANSE EN PAZ.

Logroño (Reino de España), 25-02-2025.

LA CONDICIONALIDAD REFORZADA Y SOCIAL EN LA PAC 2023-2027

SOCIAL AND ENHANCED CONDITIONALITY IN THE CAP 2023-2027

ANDRÉS MIGUEL COSIALLS UBACH[1]

Profesor Contratado Doctor de Derecho
Centro Universitario de la Defensa – Academia General Militar[2]

RESUMEN: El presente estudio analiza la evolución normativa de la condicionalidad en la Política Agrícola Común (PAC), centrándose en el nuevo marco 2023-2027, caracterizado por una condicionalidad reforzada y la incorporación inédita de una dimensión social. A través de una revisión detallada del Real Decreto 1049/2022 y de la normativa europea aplicable, se examinan las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM), los Requisitos Legales de Gestión (RLG) y las nuevas exigencias sociales que afectan al beneficiario de ayudas. La condicionalidad social vincula las subvenciones al cumplimiento de la normativa laboral, especialmente en materia de contratación transparente, prevención de riesgos y seguridad en el uso de maquinaria, siendo la Inspección de Trabajo el órgano clave de control. Se constata una transformación estructural de la PAC, que deja de ser exclusivamente una política de rentas para convertirse en una herramienta de integración ambiental y social. Se concluye que el agricultor moderno asume un rol tripartito como productor, gestor de recursos naturales y garante del cumplimiento de derechos laborales, enfrentándose a una creciente carga normativa de alta complejidad técnica y jurídica.

ABSTRACT: This study examines the regulatory evolution of conditionality in the Common Agricultural Policy (CAP), focusing on the 2023–2027 framework, which introduces enhanced environmental requirements and, for the

1 Este trabajo se enmarca en las actividades del Grupo de Investigación del Gobierno de Aragón S26_17R "DE IURE" y del Grupo de Investigación "CODESEL" del Centro Universitario de la Defensa – Academia General Militar.

2 Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Institución en la que éste presta sus servicios.

first time, a social dimension. Drawing on Spain's Royal Decree 1049/2022 and EU regulations, the paper analyzes Good Agricultural and Environmental Conditions (GAECs), Statutory Management Requirements (SMRs), and new social compliance rules affecting aid beneficiaries. Social conditionality ties CAP payments to labor law compliance, particularly regarding transparent employment practices, occupational risk prevention, and machinery safety, with the Labor Inspectorate as the key supervisory authority. The CAP has thus evolved from a mere income support scheme to a cross-cutting policy integrating environmental and social objectives. The study concludes that today's farmer must perform three simultaneous roles: food producer, steward of natural resources, and guarantor of workers' rights. This structural shift entails a significant regulatory burden, demanding substantial legal and administrative knowledge, and may challenge the viability of small-scale farming operations due to compliance complexity and increasing bureaucratic oversight.

PALABRAS CLAVE: condicionalidad, Política Agraria Común (PAC), medio ambiente, derechos laborales, agricultura sostenible,

KEYWORDS: conditionality, Common Agricultural Policy (CAP), environment, labour rights, sustainable agriculture

SUMARIO*:* I. Introducción. II. Antecedentes. 1. Concepto y origen de la condicionalidad en la PAC. 2. Evolución de las exigencias medioambientales. III. Condicionalidad reforzada. 1. Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) 2. Requisitos Legales de Gestión (RLG). IV. Condicionalidad social. 1. Condiciones laborales transparentes y previsibles. 2. Seguridad y salud en el trabajo. 3. Seguridad y salud en el uso de equipos de trabajo. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Las políticas medioambientales asociadas a la Política Agrícola Común han evolucionado, desde su aparición en las reformas de 2003 hasta el modelo actual, marcado por una mayor ambición medioambiental y la incorporación por primera vez de la dimensión social. En un inicio, las ayudas de la PAC se desvinculaban de cualquier obligación medioambiental o social; sin embargo, en la actualidad la PAC 2023-2027, incorpora la denominada *condicionalidad reforzada*, sustentada en sus dos grandes pilares: las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) y los Requisitos Legales de Gestión (RLG).

Asimismo, una de las novedades más relevantes de la actual reforma de la PAC, es que se aparta de ese aspecto medioambiental que había poseído

hasta ahora, para adentrarse en una *condicionalidad social*. Las condiciones de contratación laboral y la obligación de garantizar la transparencia en las relaciones laborales, o, las exigencias en materia de prevención de riesgos laborales y seguridad en el uso de maquinaria agraria, son las nuevas exigencias que deben cumplir los agricultores y ganaderos para evitar que, en los supuestos de incumplimiento, se apliquen las sanciones previstas el importe de las subvenciones que perciben cada año, siendo fundamental el sistema de control basado en las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

II. ANTECEDENTES

1. Concepto y origen de la condicionalidad en la PAC.

La condicionalidad en la Política Agrícola Común (PAC) se refiere al conjunto de requisitos que los beneficiarios de ayudas deben cumplir para recibir plenamente sus pagos. En las últimas décadas, esto ha implicado obligaciones en materia medioambiental, de salud pública y bienestar animal (antes denominada *condicionalidad*[3]). Con la reforma de la PAC 2023-2027, este sistema ha evolucionado a la llamada *condicionalidad reforzada*, con mayores exigencias ambientales dentro de la nueva "arquitectura verde"[4], y, por primera vez, incorpora la *condicionalidad social*, orientada a asegurar unas condiciones laborales dignas[5] en el sector agrario. Se busca así una PAC más coherente con los objetivos medioambientales, climáticos y sociales de la Unión Europea,

3 Cross compliance.

4 En opinión de Díaz Poblete, "el Pago Verde como instrumento no parece haber sido lo suficientemente útil como para servir de base a la nueva arquitectura verde. La agricultura europea se enfrenta, un reto y una oportunidad para emprender el camino hacia una verdadera estabilidad medioambiental, con instrumentos nuevos, diferentes, más eficientes y objetivos más ambiciosos". Vid. Díaz Poblete, Carmelo: *Estudios ambientales directos de la arquitectura verde de la PAC. Estudio para el caso de España*. Tesis doctoral. Ed. Universidad de Castilla La Mancha, Albacete, 2022, pág. 292, disponible en https://ruidera.uclm.es/server/api/core/bitstreams/c16d485f-bff8-4299-8297-8482ef0245fb/content, consultado el 5 de abril de 2025.

5 El artículo 31 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad; y, que todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas. El Considerando 27 del Reglamento (UE) 2021/2115 recuerda que "los Estados miembros deben actuar con arreglo a la Carta de los Derechos Fundamentales de las Unión Europea".

condicionando las ayudas al cumplimiento[6] de normas básicas en estos ámbitos[7].

6 La Comisión Europea ha señalado, en el apartado 2.2.2, de sus *Directrices para calcular las correcciones financieras en el marco de los procedimientos de liquidación de conformidad y de liquidación financiera de cuentas*, que la "no aplicación por los Estados miembros del mecanismo de sanciones administrativas establecido en la normativa de la Unión en el ámbito de la condicionalidad conlleva un perjuicio financiero para el presupuesto de la Unión consistente en la pérdida de ingresos afectados. Por lo tanto, las sanciones administrativas incobradas deben estar incluidas en el ámbito de aplicación de las correcciones financieras. En aplicación del sistema de sanciones establecido en el Reglamento (UE) 2021/2116, el importe del gasto en situación de riesgo de un año determinado viene dado por el importe global de todos los primeros incumplimientos del Derecho de la Unión (en principio, sanción administrativa del 3 % del importe del gasto), más el de los incumplimientos reiterados (en función del grado de reiteración, sanción administrativa del 10 %, el 15 % o más del importe del gasto). En caso de que el sistema de control o sanción aplicado por un Estado miembro sea deficiente, resultará imposible cuantificar fehacientemente los respectivos porcentajes correspondientes a las sanciones administrativas eludidas. Cabe tener en cuenta, además, que si el Estado miembro no controla debidamente el cumplimiento por parte de los beneficiarios de los requisitos legales de gestión («RLG») o las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra («BCAM»), o no aplica correctamente la sanción administrativa establecida en la normativa, al menos una parte de los incumplimientos se repetirán en un año posterior o habrán de considerarse como intencionados, lo que conlleva en ambos casos la aplicación de sanciones más elevadas. Por lo tanto, a partir del año de solicitud de 2024, en caso de aplicarse la corrección a tanto alzado a la que se refiere el punto 2.3.4 de las presentes directrices, esta se aplicará al 5 % del importe global de las ayudas percibidas por los beneficiarios obligados a cumplir los RLG o BCAM en cuestión. Para el año de solicitud de 2023, este porcentaje se fija en un 3 %. Esta diferenciación resulta justificada porque el año de solicitud de 2023 es el primero de aplicación del régimen de condicionalidad regulado por el Reglamento (UE) 2021/2115". En el mismo sentido se manifiesta respecto de la condicionalidad social, al señalar en el apartado 2.2.3, que "[a] la luz de lo dispuesto en el artículo 89 del Reglamento (UE) 2021/2116, y por analogía con el punto 2.2.2 de estas directrices, en caso de aplicarse la corrección a tanto alzado a la que se refiere el punto 2.3.4 de las presentes directrices, esta se aplicará al 3 % —y al 5 % a partir del segundo año— del importe global de las ayudas percibidas por los beneficiarios obligados a cumplir con el mecanismo de condicionalidad social". Vid. Comunicación de la Comisión: *Directrices para calcular las correcciones financieras en el marco de los procedimientos de liquidación de conformidad y de liquidación financiera de cuentas*, C/2024/5991, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 3 de octubre de 2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5991/oj.

7 Rodríguez-Chaves Mimbrero sostiente que "[a]lgunas de las obligaciones existentes se adaptarán para obtener mayores beneficios medioambientales, siempre que haya motivos claros para ello. Por ejemplo, el requisito actual de «diversificación» de cultivos (la presencia de más de un cultivo en la tierra cultivable de una explotación en un momento dado) se convertirá en una obligación de «rotación» de cultivos.". Vid. Rodríguez-Chaves Mimbrero, Blanca: "Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes", en García Álvarez, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca; Nogueira López, Alba (coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales*, Ed. CIEMAT, Madrid, 2020, pág. 696.

La condicionalidad, como concepto, se introdujo en la PAC con la reforma de 2003[8]. Hasta entonces, los agricultores percibían ayudas –especialmente, pagos directos tras la reforma de 1992, prácticamente sin tener que demostrar el cumplimiento de estándares ambientales o de otra índole[9]. La reforma de 2003 –implementada a partir de 2005– estableció, por primera vez, que el pago íntegro de las ayudas directas estaría supeditado al respeto de una serie de normas comunitarias relativas a medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal[10]. El objetivo de esa condicionalidad inicial era doble: *por un lado*, asegurar la salubridad e inocuidad de los alimentos producidos[11], y, *por otro*, la conservación y mejora del te-

8 Vid. Cosialls Ubach, Andrés Miguel: *Régimen Jurídico de la Propiedad Agraria Sujeta a la nueva PAC*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009.

9 En unas manifestaciones casi visionarias, Potter señalaba, de forma contemporánea a la aplicación de la Reforma de MacSharry de 1992 que los "modestos cambios introducidos en la estructura de la PAC, con el reemplazo de las transferencias de renta a través de la garantía de precios por los pagos directos a los agricultores, significa que los ministerios de Agricultura poseen ahora una influencia sobre los agricultores casi igual a la que ejerce el Departamento de Agricultura de Estados Unidos en ese país a través de su sistema de pagos compensatorios y de préstamos por inmovilización de recursos. El elemento de observancia recíproca del paquete de reformas MacSharry –por el que se obliga a los productores de cereales a abandonar tierras para optar por las subvenciones por superficie, y a los productores de carne de vacuno a limitar la densidad de su cabaña para tener derecho a percibir las primas- ha sido adoptado, principalmente, para prevenir la superproducción y limitar los gastos presupuestarios. Sin embargo, como ejemplo de la evolución de la configuración de los derechos subjetivos que suele acompañar a la reforma de la política agraria, se observan indicios de que se ejercerá una creciente presión sobre los gobiernos para que adopten igualmente la observancia *ecológica* y exijan que los agricultores cumplan las normas de protección del medio ambiente, bien para tener derecho a las prestaciones estatales, bien para no perder este derecho.". Como podemos observar, Potter pronosticó de forma certera hacia donde se encaminaría la Política Agrícola Común, tras señalar que "los ecologistas coincidieron con otros grupos reformistas en su apuesta por la desvinculación de la PAC, a condición de que la reducción de los niveles de garantía de los precios fuese reemplazada por diversas medidas «agro-ambientales»". Vid. Potter, Clive: "La reforma medioambiental de la PAC: análisis y crítica del paquete MacSharry", *Agricultura y Sociedad*, nº 71, Abril-Junio 1994, págs. 67 y 57, respectivamente. Cfr. García Delgado, José Luis, y, García Grande, María Josefa: "Nacimiento y desarrollo de una idea de la conferencia de Stressa en 1958 a la reforma Macsharry en 1992", en García Delgado, José Luis, y, García Grande, María Josefa (dirs.): *Política agraria común: balance y perspectivas*, Colección de Estudios Económicos, nº 34, Ed. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona "La Caixa" – Servicio de Estudios, Barcelona, 2005, págs. 17-43.

10 Vid. De la Cuesta Sáenz, José María: "En torno a los límites en el desarrollo normativo de la condicionalidad de los pagos directos", *Revista de derecho agrario y alimentario*, nº 54, Enero-Junio 2009, págs. 83-92.

11 Cantó López señalaba que "[e]n términos cualitativos la agricultura debe responder a la preocupación de los consumidores por la seguridad de los alimentos, es decir, que los alimentos sean sanos y seguros. Esta preocupación pone en tela de juicio a la agricultura productivista, sobre todo después de los acontecimientos más recientes: el tratamiento hor-

rritorio agrario[12] donde se desarrollan las explotaciones. En esencia, se pretendía corregir los efectos negativos que podían derivarse de una agricultura subvencionada sin contrapartidas ambientales –como la sobreexplotación de recursos naturales, la contaminación o la degradación de suelos–[13], obligando a los beneficiarios de la PAC a cumplir las normas básicas ya existentes en materia ambiental y sanitaria, bajo pena de reducciones o exclusiones de sus pagos.

En el ámbito jurídico, el Reglamento (CE) 1782/2003, del Consejo, instituyó formalmente la condicionalidad en la PAC, enumerando una serie de Requisitos Legales de Gestión (normativa comunitaria vigente en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad animal y vegetal, bienestar animal, etc.)[14], y, obligando a mantener las tierras en Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (a través de unas normas mínimas definidas por los Estados miembros)[15]. Estas obligaciones se integraron luego, en el período 2007-2013, y, y en el de 2014-2020, con ajustes menores en la lista de requisitos. Por ejemplo, durante 2014-2020, la condicionalidad abarcaba normas como la Directiva de nitratos, las Directivas de aves y hábitats, la identificación del ganado, uso de productos fitosanitarios y normas de bienestar de animales de granja, entre otros textos normativos. El cumplimiento era verificado mediante controles administrativos y sobre el terreno, aplicando reducciones generalmente del 3% de las ayudas en caso de incumplimiento por negligencia (con

monal de las terneras, la degradación de la calidad del agua a consecuencia de los nitratos y el caso de las «vacas locas»". Vid. Cantó López, Mª Teresa: *La integración de los condicionantes ambientales en la Política Agrícola*, Tesis Doctoral, Ed. Universidad de Alicante, 2022, pág. 18.

12 Vid. DE LA CUESTA SÁENZ, José María: "La condicionalidad de los pagos directos en la PAC enfocada desde la parte general del Derecho Civil", en Amat Llombart, Pablo (dir.): *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 41-52.

13 Vid. Cosialls Ubach, Andrés Miguel: "La retirada de tierras y los valores paisajísticos", en AMAT LLOMBART, Pablo (dir.): *Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 215-241.

14 A modo de ejemplo, la Directiva 79/409, de conservación de las aves silvestres; la Directiva 80/68, de protección de aguas subterráneas contra la contaminación; o, Directiva 91/676, de protección de las aguas contra la contaminación producción por Nitratos, entre otras.

15 En el supuesto de Francia, se regularon en el Décret nº 2004-1429 du 23 décembre 2004 relatif aux exigences réglementaires en matière de gestion des exploitations et aux bonnes conditions agricoles et environnementales conditionnant la perception des certaines mesures de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant le code rural; Arrêté du 12 janvier 2005 pris pour l'application des articles R 615-10 et R 615-12 du code rural et relatifs aux règles de couvert environnemental et d'assolement ; y, la Instruction technique DPEI/SPM/SDCPV/C2005-4038 du 26 mai 2005, précise la mise en œuvre pratique de la conditionnalité pour le paiement des aides directes au titre de l'année 2005.

posible aumento al 5% o reducción al 1% según la gravedad) y sanciones más severas (20% hasta 100%) si el incumplimiento era deliberado o reincidente, siguiendo lo previsto en la normativa comunitaria entonces vigente[16].

En España, la condicionalidad se incorporó al ordenamiento a través de reales decretos que incorporaban esas obligaciones al nivel nacional. Así, tras la reforma de 2003 se dictó el Real Decreto 2352/2004, por el que se establecieron las normas de condicionalidad para beneficiarios de pagos directos y ciertas primas ganaderas, actualizado después mediante el Real Decreto 486/2009[17] y, para el periodo 2015-2022, el Real Decreto 1078/2014[18]. Este último unificó las normas de condicionalidad aplicables hasta 2022 y ha sido expresamente derogado por el vigente Real Decreto 1049/2022[19].

16 A propósito de ello, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 27 de febrero de 2014, analizó el incumplimiento de los agricultores frente la normativa de la condicionalidad. Sobre este particular García señalaba "el Tribunal considera que existe tal incumplimiento cuando la infracción de las normas en materia de condicionalidad es perseguida por el beneficiario o aceptada, o lo que es lo mismo, se considera incumplimiento en sentido estricto aquel que es pretendido o negligente. El incumplimiento de estas normas, por tanto, que no cuente con la anuencia, digamos, directa o indirecta del beneficiario, entraría entonces en otros conceptos como el de fuerza mayor. Al respecto, recuerda el Tribunal que corresponde al Derecho interno de cada Estado el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan constatar el carácter intencional o no de un incumplimiento de este tipo, destacando en todo caso la necesidad de prever la posibilidad de que el beneficiario de la ayuda pueda aportar pruebas de que su comportamiento no es intencionado.". Vid. García García, Sara: "Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 27 de febrero de 2014, C-396/12", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 262, 2024, pág. 206.

17 Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, por el que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común, los beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural, y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo.

18 Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola. Vid. Cosialls Ubach, Andrés Miguel: "La condicionalidad de las ayudas de la PAC", en Amat Llombart, Pablo y Múñiz Espada, Esther (ed.): *La nueva PAC 2014-2020 – Un enfoque desde el Derecho Agrario*, Ed. Universitat Politècnica de València, Valencia, 2015, págs. 229-248. Cfr. Cosialls Ubach, Andrés Miguel: "L'obligació de conrear com a bon pagès i la normativa europea", en Institut de Dret privat europeu i comparat de la Universitat de Girona (coord.): *El Llibre sisè del Codi civil de Catalunya: anàlisi del Projecte de llei*, Ed. Documenta Universitaria, Girona, 2015, págs. 469-482.

19 Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que

2. Evolución de las exigencias medioambientales

Antes de la introducción de la condicionalidad, el régimen de ayudas de la PAC carecía de condicionantes ambientales o sociales obligatorios. Durante las décadas posteriores a la creación de la PAC, en 1962[20], y, hasta los años 1990, las subvenciones agrícolas estaban vinculadas principalmente a la producción (subvenciones por cantidades producidas, o, mantenimiento de precios garantizados) sin exigir al productor requisitos medioambientales específicos.

Si bien, en 1992, como señalábamos antes, se introdujeron una serie de medidas agroambientales (*agri-environment*) de carácter voluntario incentivadas por el *Segundo Pilar de la PAC*, no existía una exigencia generalizada para todos los beneficiarios de ayudas directas de respetar normas ambientales a riesgo de perder dichas ayudas. En otras palabras, un agricultor podía cobrar ayudas, y, simultáneamente, incurrir en prácticas perjudiciales para el medio ambiente sin repercusiones sobre sus pagos, más allá de las eventuales sanciones administrativas ambientales ordinarias[21]. Esta falta de condicionantes generó críticas sobre la legitimidad de la PAC, en tanto se financiaba con fondos públicos actividades potencialmente lesivas al entorno. Por ejemplo, dando lugar a problemas como la contaminación difusa de aguas por nitratos procedentes de fertilización intensiva, la destrucción de hábitats naturales por roturación de tierras, o, la quema de rastrojos contribuyendo a emisiones con-

reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI).

20 La Política Agrícola Común se creó oficialmente en 1962, aunque sus bases jurídicas y políticas se establecieron antes, con la firma del Tratado de Roma en 1957, que fundó la Comunidad Económica Europea (CEE). En dicho tratado, los Estados miembros acordaron como uno de sus objetivos fundamentales la creación de una política agrícola común que garantizara: la seguridad del suministro de alimentos, una renta justa para los agricultores, la estabilización de los mercados, la protección del patrimonio rural, y, precios razonables para los consumidores. La primera piedra reglamentaria del sistema de la PAC fue el Reglamento n.º 25 del Consejo de la CEE, de 4 de abril de 1962, sobre el financiamiento de la PAC a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Cfr. Herráiz Serrano, Olga: "Reflexiones sobre la evolución de la política agrícola comunitaria", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 11, 1997, pág. 122-125, especialmente, pág. 124 y nota 7, en la que la autora que argumenta el retraso en la aplicación de la PAC se debió a la ruptura de las negociaciones diplomáticas para la adhesión del Reino Unido en la CEE.

21 Por ejemplo, la aplicación de pesticidas fuera del listado autorizado o en dosis superiores a las permitidas, de acuerdo con el Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, sobre comercialización y uso de productos fitosanitarios; labrar, sembrar o instalar sistemas de riego en la zona de policía o zona de servidumbre de un río o barranco sin permiso, de acuerdo con la Ley 29/1985, de Aguas, en sus artículos 88 y 89, relativos a la zona de policía y servidumbre; o, la eliminación de setos, árboles autóctonos o hábitats de especies protegidas durante labores agrícolas, de acuerdo con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

taminantes; estas prácticas podían ocurrir sin impacto en las subvenciones que recibía el agricultor.

Estas preocupaciones impulsaron las reformas que introdujeron la condicionalidad, con la idea de que las ayudas agrarias se justifican si el beneficiario aporta también beneficios a la sociedad cumpliendo las normas ambientales, de sanidad y bienestar vigentes. Este planteamiento se enmarca en la teoría de los bienes públicos[22], según la cual determinadas actividades agrarias generan beneficios colectivos —como la protección ambiental, la seguridad alimentaria[23] o el bienestar animal— cuya provisión justifica la intervención pública. Es el concepto de la multifuncionalidad[24]. En este contexto, las reformas que introdujeron el principio de condicionalidad en las ayudas agrarias respondieron a la necesidad de asegurar que los beneficiarios contribuyeran efectivamente al interés general mediante el cumplimiento de las normas vigentes en materia medioambiental, sanitaria y de bienestar. De ahí que la reforma de 2003 marcase un punto de inflexión al incorporar estas obligaciones como parte intrínseca de la PAC, buscando *mayor coherencia* de la política agraria con esos objetivos ambientales, de salud pública y bienestar animal de la UE.

Con la nueva PAC 2023-2027, entra en vigor la citada condicionalidad reforzada, que reemplaza a la condicionalidad anterior incorporando mayor ambición ambiental y climática, y, además se lanza la condicionalidad social como

22 Vid. BALDOCK, David; HART, Kaley; y, SCHEELE, Martin: *Bienes públicos e intervención pública en agricultura*, Ed. Comisión Europea, disponible en https://ec.europa.eu/enrd/enrd-static/fms/pdf/45227357-F6EC-039E-FFA7-805D1457C895.pdf, consultado el 5 de abril de 2025. Massot señalaba sobre este aspecto que "se puede afirmar que parece del todo ilusorio pretender la refundación de la PAC con bases exclusivamente territoriales y, para obtener el necesario consenso en el seno del Consejo, deberán introducirse otros criterios que no excluyan cierto apoyo a las rentas o a la compensación de costes de las explotaciones profesionales intermedias (por ejemplo, bajo criterios contractuales, cuadernos de cargas en función de las zonas o de los bienes públicos a fomentar, o proyectos empresariales)". Vid. Massot Martí, Albert: *España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013*, Documento de Trabajo 35/2009, Ed. Real Instituto Elcano, 3 de julio de 2009, pág. 16.

23 Bourges, Leticia A., González Acebes, Begoña, Muñiz Espada, Esther: "Seguridad alimentaria: dificultades y oportunidades", *Revista de derecho agrario y alimentario*, nº 64, Enero-Junio 2014, págs. 7-32.

24 ATANCE MUÑIZ y TIÓ SARALEGUI sostienen que el "concepto de multifuncionalidad conlleva el reconocimiento de que la agricultura realiza una serie de funciones que exceden ampliamente la mera producción de materias primas y alimentos. Por tanto, el carácter multifuncional de la agricultura no es sino una característica de la actividad agraria. Independientemente de cuáles sean en cada momento y lugar las características de la agricultura, ésta realizará conjuntamente varias funciones.". Vid. ATANCE MUÑIZ, Ignacio, y, TIÓ SARALEGUI, Carlos: "La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria", *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, nº 189, 2000, págs. 30 y 31.

elemento novedoso para lograr una agricultura más socialmente sostenible. Estas innovaciones responden a la doble meta de la reforma: por un lado, reforzar la contribución de la PAC al medio ambiente y clima (en línea con el Pacto Verde Europeo)[25] y, por otro, dignificar las condiciones de trabajo en el campo, atendiendo a demandas de justicia social en las zonas rurales.

Normativamente, los Reglamentos (UE) 2021/2115 (planes estratégicos PAC) y 2021/2116 (financiación, gestión y seguimiento de la PAC) establecen el marco de estas nuevas exigencias, y el Plan Estratégico de la PAC de España (PEPAC) 2023-2027 desarrolla su aplicación específica. El Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, constituye la norma nacional básica que concreta las reglas de condicionalidad reforzada y social para España, derogando la normativa previa e incorporando las novedades mencionadas.

III. CONDICIONALIDAD REFORZADA

La condicionalidad reforzada es el conjunto de obligaciones en materia de medio ambiente, clima, salud pública, sanidad animal/vegetal y bienestar animal que todos los perceptores de pagos directos, y, de otras ayudas PAC indicadas en la normativa, deben cumplir de forma obligatoria desde 2023. Constituye la *base* de la nueva arquitectura verde de la PAC, integrando las normas previas de condicionalidad (denominadas ahora *requisitos legales de gestión* y *buenas condiciones agrarias y medioambientales*) junto con algunas prácticas adicionales que antes estaban separadas (por ejemplo, se incorporan al *baseline* requisitos que equivalen a las antiguas medidas de "greening" o pago verde). El término "reforzada" indica tanto una mayor exigencia ambiental (se amplían o endurecen ciertas normas), como el hecho de abarcar un marco único que fusiona la condicionalidad clásica y el *greening*[26] en un solo conjunto de obligaciones básicas.

25 Más allá de esto, el Considerando 94 del Reglamento (UE) 2021/2115 sostiene que "[t]eniendo en cuenta la importancia de combatir el cambio climático, en consonancia con los compromisos de la Unión de aplicar el Acuerdo de París y los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, la PAC debe contribuir a integrar la acción por el clima en las políticas de la Unión y *a que se alcance el objetivo general de destinar el 30 % de los gastos del presupuesto de la Unión a respaldar objetivos climáticos*. Está previsto que las acciones en el marco de la PAC contribuyan a alcanzar los objetivos climáticos con el 40 % de la dotación financiera total de la PAC. Las acciones pertinentes deben determinarse durante la preparación y la ejecución de los planes estratégicos de la PAC, y valorarse de nuevo en el contexto de las evaluaciones y de los procesos de revisión correspondientes.".

26 Vid. AMAT LLOMBART, Pablo: "Principios Jurídicos Informadores, Orientadores y de Aplicación en la Política Agrícola Común Europea 2014-2020", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 72, Enero-Junio 2018, pág. 16; De la Cuesta Sáenz, José María: "Ayudas y pagos directos a los agricultores", en Amat Llombart, Pablo, y, Muñiz Espada,

De acuerdo al artículo 3 del Real Decreto 1049/2022, los beneficiarios de ayudas PAC deben cumplir, en el total de su explotación, los Requisitos Legales de Gestión (RLG) enumerados en el Anexo I del Real Decreto, y, las normas de las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) del Anexo II. Esto se complementa con las definiciones específicas y flexibilidades que cada Estado miembro ha podido establecer. En España, el anexo II del Real Decreto 1049/2022 define diez normas BCAM, mientras el anexo I recoge los RLG correspondientes a varias directivas y reglamentos europeos en materia de medio ambiente, sanidad y bienestar animal, adaptados al marco español.

1. Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM)

Las BCAM son normas de buen mantenimiento de las tierras agrícolas, orientadas a preservar el medio ambiente, el suelo, el agua, el carbono del suelo, la biodiversidad y el paisaje agrario. Son obligaciones definidas a nivel nacional dentro del marco del artículo 13[27] y Anexo III del Reglamento (UE) 2021/2115. España ha establecido *diez* BCAM numeradas 1 a 10. A continuación se enumeran cada una de ellas, con su objetivo y contenido esencial según la normativa española, junto con ejemplos de incumplimientos.

a) BCAM 1: Mantenimiento de los pastos permanentes respecto a la superficie agrícola de referencia.

Su objetivo es evitar la conversión o roturación de pastos permanentes para preservar las reservas de carbono del suelo[28]. En la práctica, implica llevar un control anual, a escala regional, de la proporción de superficie en pastos permanentes en comparación con la referencia del año 2018, de modo que dicha

Esther: *La nueva PAC 2014-2020. Un enfoque desde el Derecho agrario*, Ed. Universitat Politècnica de València, Valencia, 2015, pág. 64 y ss.

27 Dicho precepto establece, en su apartado primero, que los Estados miembros garantizarán que todas las superficies agrícolas, incluidas las tierras que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Los Estados miembros establecerán, en el nivel nacional o regional, normas mínimas para los agricultores y otros beneficiarios por lo que respecta a cada norma BCAM enumerada en el anexo III, en consonancia con el objetivo principal de las normas mencionadas en dicho anexo. Al establecer sus normas, los Estados miembros tendrán en cuenta, cuando proceda, las características específicas de las superficies de que se trate, entre las que se incluyen las condiciones edafológicas y climáticas, los sistemas de explotación existentes, las prácticas de explotación agrícola, el tamaño de las explotaciones y las estructuras agrícolas existentes, la utilización de las tierras, y las especificidades de las regiones ultraperiféricas.

28 Cfr. Sánchez Rodríguez, Ignacio: *La condicionalidad reforzada*, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 28 de septiembre de 2022, disponible en https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/condicionalidad_tcm30-628978.pdf, consultado el 18 de marzo de 2025.

proporción no disminuya más de un 5%. Si, en una comunidad autónoma, se detecta una reducción superior al 5%, los productores que hayan convertido pastos en tierras de cultivo u otros usos deberán reconvertir esas superficies a pasto permanente, según comunicación de la autoridad autonómica, antes de la siguiente campaña[29].

Un incumplimiento típico de la BCAM 1 sería no restaurar a pasto permanente las superficies indicadas tras superarse el umbral del 5%, lo cual constituye una infracción grave de condicionalidad. En efecto, la Circular 3/2025 del FEGA señala como supuesto de incumplimiento B1.1 "por no haber reconvertido las superficies que pasaron de pasto permanente a otros usos, habiéndose superado la reducción anual permitida del 5%"[30]. Este incumplimiento se califica con severidad alta (categoría "C") en la graduación de la penalización, dada la importancia de mantener dichos pastos.

Además, para prevenir alcanzar ese umbral, el Real Decreto 1049/2022 prevé un sistema de alerta: si la reducción regional alcanza el 4%[31], se establecerán autorizaciones previas para convertir pastos permanentes, evitando sobrepasar el límite.

b) BCAM 2: Protección de humedales y turberas.

Busca preservar los suelos con alto contenido en carbono (humedales y turberas)[32] evitando su degradación. Desde 2024, se incorporan en el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) capas específicas

29 Vid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: "Preguntas más frecuentes sobre la nueva PAC 2023-2027", 10 de febrero de 2023, disponible en https://www.fega.gob.es/sites/default/files/inline-files/pmf5_condicionalidad_reforzada_v5_10_02_2023.pdf, consultado el 18 de marzo de 2025.

30 Vid. Circular 3/2025, sobre criterios para la aplicación de penalizaciones por condicionalidad reforzada, disponible en https://www.fega.gob.es/sites/default/files/files/document/SE_Circular_3-2025_Criterios_penalizaciones_condicionalidad_reforzada.pdf, consultado el 18 de marzo de 2025.

31 Vid. Artículo 17 del Real Decreto 1049/2022.

32 Los ecosistemas con alto contenido en carbono, como los humedales y las turberas, desempeñan un papel crucial en la regulación del clima global debido a su extraordinaria capacidad para almacenar carbono en grandes cantidades durante largos períodos de tiempo. A diferencia de otros entornos naturales, estos sistemas se caracterizan por la presencia constante o estacional de agua, lo que crea condiciones de anoxia —es decir, una baja disponibilidad de oxígeno en el suelo— que ralentizan significativamente la descomposición de la materia orgánica. Como resultado, los restos vegetales y otros materiales orgánicos que caen al suelo no se descomponen por completo, sino que se acumulan progresivamente en forma de materia parcialmente transformada. Este proceso da lugar a la formación de suelos ricos en carbono, cuyo contenido puede superar ampliamente al de otros ecosistemas terrestres.

identificando humedales y turberas protegidos[33]. En esas superficies, queda prohibido realizar desbroces con fines agrícolas, salvo en el caso particular de arrozales[34], y, sólo se permite el pastoreo extensivo con una carga ganadera máxima de 1 UGM/ha.

Ejemplos de incumplimiento de la BCAM 2, según la Circular 3/2025, serían: *drenar o secar un humedal/turbera, o extraer turba de él (B2.1)*, *convertir en tierra de cultivo superficies de humedal/turbera, incluso si eran pastos permanentes (B2.2)*, o *labrar un pasto permanente situado en humedal/turbera sin que sea una labor de mantenimiento justificada (B2.3)*. Cualquiera de estas acciones constituye un incumplimiento; por ejemplo, convertir en tierra de cultivo las superficies situadas sobre humedales y turberas, incluidas las de pastos permanentes y de cultivos permanentes, se considera infracción de muy alta gravedad (letra "C" en gravedad) dada la irreversibilidad del daño ambiental. Esta BCAM introduce, así, restricciones claras a ciertas prácticas agrarias en zonas sensibles, que antes no estaban específicamente contempladas en la condicionalidad.

c) BCAM 3: Prohibición de quema de rastrojos excepto por razones fitosanitarias.

Pretende mantener la materia orgánica del suelo y prevenir la contaminación atmosférica por quema de residuos agrícolas[35]. Se prohíbe la quema de restos vegetales (paja, rastrojos, podas) en las tierras sometidas a condicionalidad, salvo que la autoridad competente autorice, individualmente[36], la quema por necesidad fitosanitaria. Estas razones responden a la necesidad de evitar la proliferación de plagas (como el *Xylella fastidiosa*[37], la mosca del olivo, el picudo rojo, etc.); eliminar residuos infectados que podrían contaminar otras

33 Cfr. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Ignacio: *La condicionalidad…*, op. cit., pág. 10.

34 Cuando los arrozales se mantienen inundados durante gran parte del año, los restos de plantas —como tallos, hojas y raíces de arroz— no se descomponen completamente debido a la falta de oxígeno, lo que favorece la acumulación de carbono en el suelo. En este sentido, muchos suelos arroceros funcionan como sumideros temporales de carbono.

35 SÁNCHEZ HERNÁNDEZ afirma que "resulta necesario encontrar un equilibrio entre los intereses de mejora de la producción -que no siempre responden al criterio del mero lucro- y el interés de protección del medio ambiente, desechando las políticas agrarias perniciosas: quema de rastrojos, restos de cosechas y de residuos ganaderos". Vid. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel: "El Derecho Agrario en España: Perspectiva Histórica y Prospectiva", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 37, Julio-Diciembre 2000, pág. 22.

36 Cfr. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Ignacio: *La condicionalidad…*, op. cit., pág. 11.

37 Cfr. Centro de Sanidad y Certificación Vegetal de la Diputación General de Aragón: "Xylella fastidiosa Wells et al. (1987)", *Informaciones Técnicas*, Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario, 1/2005.

plantas; o, interrumpir el ciclo biológico de organismos nocivos mediante la destrucción térmica (es decir, la quema de esos restos).

Esta norma está alineada con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, cuyo artículo 27.3 restringe la quema de residuos vegetales en general. De esta forma, dicho precepto establece que, con carácter general, no está permitida la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola. Sin embargo, de acuerdo con la letra C de la parte 2 del anexo III y con el considerando 22, ambos de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE, *las pequeñas y las microexplotaciones agrarias quedan dispensadas de esta regulación*[38]. Asimismo, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y como aplicación de la excepción del artículo 3.2.e) de dicha Ley[39], solo podrá permitirse la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola cuando cuenten con la correspondiente autorización del órgano competente de las Comunidades Autónomas, bien por razones de carácter fitosanitario que no sea posible abordar con otro tipo de tratamiento, motivando adecuadamente que no existen otros medios para evitar la propagación de plagas, o bien, con el objeto de prevenir los incendios.

38 La cursiva es nuestra. Este concepto no está definido en la Ley. Asimismo, la normativa europea, a la que se refiere la Ley, tampoco hace referencia expresa al supuesto de la actividad agraria. Debemos recurrir a la normativa de desarrollo de las diferentes comunidades autónomas. De esta forma, la Región de Murcia establece que debe entenderse como "Microexplotación" aquella explotación cuya superficie máxima para cada uno de los grupos de cultivos de frutales de hueso, frutales de pepita, cítricos, frutos secos, olivos, vid, uva de mesa, arroz, hortícolas al aire libre e invernadero, sea de hasta 0,5 hectáreas, así como los ejemplares aislados de palmeras. Mientras que será considerada "Pequeña explotación" aquella explotación cuya superficie máxima para cada uno de los grupos de cultivos de frutales de hueso, frutales de pepita, cítricos, frutos secos, olivos, vid, uva de mesa, arroz, hortícolas al aire libre e invernadero, sea de hasta 10 hectáreas en regadío y de hasta 30 hectáreas para las plantaciones en secano. Vid. Artículo 3 del Decreto-ley 1/2023, de 5 de abril, por el que se regula la eliminación excepcional de restos vegetales generados en explotaciones agrícolas, mediante quema controlada "in situ", como medida fitosanitaria para evitar la proliferación y dispersión de organismos nocivos de la Región de Murcia así como su aplicación a las pequeñas y microexplotaciones agrarias, *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, mº 81, de 10 de abril de 2023.

39 Esta Ley no es de aplicación a las materias fecales, si no están contempladas en el apartado 3.b), paja y otro material natural, agrícola o silvícola, no peligroso, utilizado en explotaciones agrícolas y ganaderas, en la silvicultura o en la producción de energía a base de esta biomasa, mediante procedimientos o métodos que no pongan en peligro la salud humana o dañen el medio ambiente.

Los residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola, que no queden excluidos del ámbito de aplicación de esta ley, de acuerdo con el artículo 3.2.e), ni de la dispensa establecida en el párrafo primero del artículo 27.3 (motivos fitosanitarios o de prevención de incendios), deberán gestionarse conforme a lo previsto en esta ley 7/2022, en especial la jerarquía de residuos, priorizando su reciclado mediante el tratamiento biológico de la materia orgánica.

El artículo 108.2.d) inciso segundo de la Ley 7/2022 establece que infracción muy grave la quema de residuos agrarios y silvícolas siempre que no se cuente con una autorización individualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 27.3. De esta forma, la Circular 3/2025 especifica el supuesto B.3.2, cuando las pequeñas y microexplotaciones agrarias han realizado quemas de residuos con autorización, pero incumpliendo el condicionado, por ejemplo, por quema fuera de hora, han realizado quemas de residuos sin autorización, o, en el resto de explotaciones agrarias, se han realizado quemas de residuos sin autorización, en pequeñas y microexplotaciones agrarias se abandona el fuego activo o provoca incendio, afectando o no a recintos colindantes de otras explotaciones.

Asimismo, respecto de los incumplimientos de la condicionalidad, el típico es quemar rastrojos de cultivos herbáceos sin autorización fitosanitaria (supuesto B3.1 de la Circular 3/2025). Dado que la quema no autorizada es fácilmente constatable (v. gr. por inspección o, incluso, por imágenes satelitales), su control es relativamente directo. En caso de detección, se impondrá la reducción correspondiente; normalmente se califica de gravedad media o grave (según superficie afectada y reincidencia), con penalización base del 3% de las ayudas, pudiendo agravarse si se considera que hubo riesgo importante o intencionalidad. Es de destacar que la única excepción admitida –quema por sanidad vegetal– requiere permiso expreso, por lo que alegar prácticas tradicionales ya no exime de sanción.

d) BCAM 4: Creación de franjas de protección en los márgenes de los cursos de agua.

Su finalidad es proteger las aguas superficiales de la contaminación difusa (fertilizantes o pesticidas) y de la erosión por escorrentías. Consiste en mantener una franja *buffer* de al menos 5 metros de anchura a lo largo de ríos, arroyos, embalses, lagos y lagunas (identificados en SIGPAC) en la cual no se podrán aplicar fertilizantes ni fitosanitarios, ni realizar labores agrícolas productivas.

Se permite, mantener una cubierta vegetal (siembra de flora silvestre, pastoreo o siega) y efectuar labores de mantenimiento superficial en esas franjas. En

zonas de regadío con canales, donde pudiera haber percolación de sustancias nocivas, las CCAA pueden ajustar la anchura de la franja (nunca por debajo de 1 metro)[40]. Quedan excluidas las acequias pequeñas u otras infraestructuras similares.

Como ejemplos de incumplimiento de la BCAM 4 tendríamos: aplicar purines o plaguicidas en la franja de protección; cultivar o arar dentro de la franja de 5 m; o, eliminar la cubierta vegetal obligatoria. Tales acciones violarían la norma y conducirían a penalizaciones. Por ejemplo, una inspección podría detectar restos de fertilizante o cultivo plantado hasta la orilla del río, evidenciando el incumplimiento. La penalización dependerá del alcance (extensión de la franja afectada, número de cursos de agua implicados) y la persistencia.

Dado que la BCAM 4 afecta a la protección del agua, su observancia es prioritaria; así, aplicar fertilizante en la franja sería calificado, al menos, como incumplimiento grave, con una reducción de alrededor del 3% de las ayudas, aumentable si contamina significativamente.

e) BCAM 5: Gestión de la labranza para reducir el riesgo de erosión y degradación del suelo.

Esta BCAM apunta a prácticas adecuadas en tierras con pendiente para evitar la erosión. En concreto, en suelos cultivables, con pendiente media igual o superior al 10%, no se debe labrar en la dirección de la máxima pendiente, es decir, se recomienda la labranza siguiendo curvas de nivel[41] u otras técnicas conservacionistas[42]. Esta obligación aplica tanto a cultivos herbáceos como leñosos.

Las autoridades pueden exceptuar[43] su cumplimiento cuando labrar en otro sentido suponga riesgo de vuelco de maquinaria y, por ende, para la seguridad

40 Cfr. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Ignacio: *La condicionalidad*…, op. cit., pág. 12.

41 Navarro Fernández y Palazón Garrido analizan, en sendos estudios, la sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 2004, sobre el desahucio del arrendatario por causar graves daños a la finca. Los daños, que había causado el arrendatario, entre otros, habían sido las labores de gradeo no se realizaron siguiendo las curvas de nivel, circunstancia especialmente apreciable en las zonas de mayor pendiente, donde los surcos seguían la línea de pendiente máxima. Vid. Navarro Fernández, José Antonio: "Responsabilidad del agricultor y crisis ecológica", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 52, Enero – Junio 2008, pág. 75; Palazón Garrido, María Luisa: "Malas prácticas agrarias y daños ambientales en las relaciones jurídicas", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 52, Enero – Junio 2008, pág. 96.

42 Una de las técnicas podría ser la siembra directa, dado que reduce al mínimo la remoción del suelo.

43 Debe constarse con la correspondiente autorización de la comunidad autónoma por suponer el hecho de labrar transversalmente un riesgo de vuelco de la maquinaria y por ende de la vida de los operarios.

del operario (en casos muy particulares, v.gr. laderas pronunciadas)[44]. Un posible incumplimiento de BCAM 5 sería un agricultor que labra *sistemáticamente* laderas pronunciadas cuesta abajo, provocando surcos que canalizan el agua y erosionan el terreno.

Si el control (por inspección ocular o imágenes) detecta la labranza incorrecta en parcelas >10% pendiente, constituirá infracción. Según la directriz, podría considerarse de gravedad media, salvo que abarque muchas hectáreas (lo que incrementaría el "alcance"). La sanción base sería 3% de reducción, ajustable. El fin último es *educar* en prácticas antierosivas; por tanto, para reincidencias la penalización escalaría.

f) BCAM 6: Cobertura mínima del suelo en períodos sensibles.

Esta medida pretende proteger los suelos de la erosión y pérdida de materia orgánica manteniendo cobertura vegetal o mínimo laboreo en ciertas épocas clave. Las obligaciones varían por tipo de cultivo:

(i) En cultivos herbáceos de invierno, no se podrá labrar con volteo[45] ni labor vertical entre la fecha de recolección y el 1 de septiembre (período de rastrojo), evitando dejar el suelo desnudo antes de la siguiente siembra;

(ii) En cultivos leñosos en laderas ≥10%, debe mantenerse una cubierta vegetal (vegetación espontánea o sembrada) de al menos 1 metro de anchura durante los meses de octubre a marzo (fuera de ese período se puede retirar la cubierta con labores superficiales);

(iii) En tierras en barbecho, se exige un manejo mínimo, que implica mantener cierta cubierta o rastrojo, sin tratamientos químicos entre abril y junio (aunque este plazo puede ser adaptable, según la comarca agrícola).

44 Cfr. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Ignacio: *La condicionalidad*…, op. cit., pág. 13. Según señala Cano Gordo, "[e]l hecho de trabajar en ladera con aperos suspendidos hundidos en la tierra tiene como resultado que el tractor se afiance en el terreno y por ello se dificulte y llegue a impedirse el vuelco (por ejemplo, labrando en ladera con arado suspendido). Pero puede perderse la estabilidad en el momento en el que el conductor eleva el apero y lo saca de la tierra. Asimismo, el deslizamiento en una pendiente debido a la pérdida de adherencia puede ocasionar el vuelco del tractor.". Vid. Cano Gordo, Rafael: "Tractor agrícola: estabilidad frente al vuelco", *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo*, Notas Técnicas de Prevención nº 1086, 2017, pág. 4.

45 Se entiende por labrar la tierra con volteo, invertir la tierra de la capa más superficial del suelo cultivado con el auxilio de arados, poniendo una parte de la tierra de un estrato inferior en un estrato superior. Se consideran labores con volteo las realizadas, entre otros, con arado de cohecho, vernetes, arados de vertedera y arados de discos de desfonde. Asimismo, se entiende por laboreo vertical el sistema en el que el arado no invierte la tierra. Vid. Anexo II del Real Decreto 1049/2022.

En suma, la BCAM 6 impone períodos de no laboreo o de cubierta obligatoria para asegurar protección del suelo. El incumplimiento puede consistir, por ejemplo, en labrar un rastrojo de cereal en pleno verano antes del 1 de septiembre, dejando el suelo desnudo, o en eliminar totalmente la cubierta en un olivar en pendiente durante el invierno. Tales conductas se considerarían infracciones.

La gravedad dependerá de la superficie y consecuencias: labrar unos pocos días antes quizá sea de impacto menor (posible reducción del 1%), pero un barbecho rociado con herbicida en mayo, en contra la norma, tendría gravedad mayor.

Las CCAA pueden modular fechas y condiciones locales, lo que complica la supervisión uniforme. Los controles por teledetección (monitorización vía satélite) son útiles aquí para verificar presencia/ausencia de cubierta en las fechas clave. La Circular de controles[46] señala que, si a nivel nacional se detecta elevado porcentaje de incumplimientos en una BCAM (por ejemplo, muchos agricultores labrando rastrojos en verano), al año siguiente se incrementará la intensidad de controles sobre esa norma en particular.

g) BCAM 7: Rotación de cultivos (excepto cultivos bajo agua).

Esta norma deriva de la antigua obligación de diversificación/rotación introducida en el "greening" de la PAC 2014-2020[47], ahora incorporada en la condicionalidad reforzada. Su objetivo es preservar el potencial productivo del suelo mediante alternancia de cultivos.

Consta de dos exigencias:

(1) Rotación plurianual: cada parcela cultivable de la explotación debe cambiar de cultivo al menos una vez cada 4 años. Esta obligación de rotación entró en vigor plena a partir del 1 de enero de 2024. Quedan exentas las explotaciones muy orientadas a forrajes o leguminosas (>75% superficie) y las de tamaño reducido (<10 ha tierra cultivable), entre otros casos previstos por la norma europea.

(2) Diversificación anual mínima: explotaciones de 10 a 30 ha de tierras de cultivo deben tener al menos 2 cultivos distintos (el principal ≤75% de la superficie); explotaciones >30 ha requieren al menos 3 cultivos distintos (el principal ≤70% y los dos mayores juntos ≤90%). Estas reglas son similares a las del antiguo pago verde, con leves ajustes de porcentajes.

Adicionalmente, para 2023 se otorgó una exención temporal a BCAM 7 a raíz de la crisis alimentaria. Se suspendió la obligación de rotación ese año sal-

46 Circular 2/2025, del Plan Nacional de Controles de Condicionalidad Reforzada.

47 Vid. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: "La condicionalidad…, pág. 346 y ss.

vo para quienes voluntariamente se acogieran a ciertos ecorregímenes, mientras que la diversificación sí se mantuvo exigible.

Los incumplimientos posibles de BCAM 7 abarcan a la falta de rotación en ciclos de 4 años (por ejemplo, monocultivo continuado de maíz en la misma parcela sin alternancia), o, la falta de diversidad anual (por ejemplo, una explotación de 50 ha con un solo cultivo anual, sin los 3 requeridos).

La detección se hará vía controles administrativos cruzando declaraciones de cultivo, o, mediante monitorización satelital de patrones de cultivo[48]. Un monocultivo prolongado detectado será calificado de gravedad media a alta dependiendo del riesgo para el suelo; por ejemplo, repetir cereal 5 años seguidos violaría la regla de rotación y acarrearía una reducción probablemente en torno al 3% (ajustable si es una gran superficie la afectada).

h) BCAM 8: Porcentaje mínimo de superficie agrícola dedicada a elementos no productivos.

Esta norma persigue favorecer la biodiversidad en las explotaciones, manteniendo áreas ecológicas. Se requiere destinar al menos un 4% de la superficie agrícola de la explotación a superficies o elementos no productivos (como barbechos de biodiversidad, franjas, setos, árboles aislados, charcas, muros de piedra, etc.).

No obstante, si el agricultor participa en un eco-régimen de biodiversidad comprometiendo ≥7% de superficies no productivas, entonces el requisito BCAM se reduce a mantener un 3% no productivo. Alternativamente, si se siembran cultivos mejorantes (cubiertas fijadoras de nitrógeno) en ≥7% de la tierra, bastará con 3% de elementos no productivos.

En resumen, la BCAM 8 fija un mínimo del 4% de áreas "sin cosecha", salvo cuando se combinan con ciertas medidas voluntarias, que logran flexibilizar la exigencia al 3%. Adicionalmente, la BCAM 8 incluye subapartados: (8.2) el *mantenimiento de los elementos del paisaje* listados (setos, arbolado, lindes, charcas, terrazas, majanos, construcciones tradicionales, etc.), prohibiendo su eliminación; y (8.3) la *prohibición de podar/cortar setos y árboles durante la temporada de cría de aves (marzo a julio)*, para no perturbar la fauna.

48 No obstante, el SIGPAC incorporará una nueva capa con "el objetivo de esta capa es ayudar a los agricultores en la planificación de sus siembras, advirtiéndoles de aquellos recintos en los que para la campaña 2025 deben realizar una rotación de cultivos, en caso de haber elegido la Práctica 1 de la BCAM 7 "Rotación en tierras de cultivo excepto en cultivos bajo agua", teniendo en cuenta los cultivos declarados en las dos campañas previas.". Vid. FEGA: "Publicación en el visor SIGPAC de la capa «Cultivos Reiterados» (Recintos declarados de un mismo cultivo en las dos últimas campañas)", 10 de febrero de 2025, disponible en https://www.fega.gob.es/sites/default/files/files/document/250210_FICHA_Capa_Cultivos_Reiterados_%20BCAM_7.pdf, consultado el 6 de abril de 2025, pág. 3.

Para 2023, al igual que la BCAM7, la UE permitió no aplicar, excepcionalmente, el requisito del 4% para aumentar superficie de cultivo; España aplicó esa opción, pero con la salvedad de que si el agricultor se acogía a un ecorégimen de biodiversidad en parte de sus tierras, debía igualmente cumplir la BCAM 8 en toda la explotación sin la exención.

Los posibles incumplimientos de la BCAM 8 pueden ser no alcanzar el porcentaje mínimo requerido (v. gr. la explotación solo deja un 1% en barbecho biodiverso cuando debía dejar 4%), o, la destrucción de elementos del paisaje protegidos (talar un seto, drenar una charca) sin autorización.

La falta de áreas no productivas será verificada en la Solicitud Única mediante superficies declaradas; un déficit supondrá incumplimiento –por ejemplo, si un agricultor con 100 ha agrícolas solo presenta 2 ha como barbecho ecológico (2%) en lugar de 4 ha (4%), estará incumpliendo la BCAM 8. La gravedad puede considerarse alta, pues afecta a biodiversidad: la reducción prevista podría rondar el 3% y aumentarse según la diferencia de porcentaje y reincidencia.

En cuanto al apartado de no cortar setos en primavera, un inspector podría detectar evidencia de poda en fechas prohibidas[49], lo cual sería un incumpli-

49 La BCAM 8 establece que no se deben realizar labores que alteren los elementos del paisaje —como la poda de setos o la eliminación de lindes vegetales— durante los períodos de reproducción y cría de aves y otros animales silvestres, que normalmente abarcan desde la primavera hasta mediados o finales del verano, dependiendo de la comunidad autónoma. Cada CCAA especifica en su normativa autonómica cuándo empieza y termina este periodo prohibido (por ejemplo, del 1 de marzo al 31 de julio, en muchos casos). Durante ese tiempo, no se pueden cortar setos, podar árboles ni labrar lindes vegetales que sirvan de refugio o cría a la fauna. Cuando hay una inspección (bien presencial, bien por monitorización satelital), si se observa que se ha realizado una poda o destrucción de setos durante el período en que está expresamente prohibido, eso constituye un incumplimiento de la condicionalidad, y, por tanto, puede conllevar una penalización económica sobre los pagos directos. Estaremos ante un incumplimiento leve, si el hecho es aislado, por ejemplo, un pequeño tramo de seto o linde vegetal podado de forma accidental, en una superficie limitada. Se considera que no hay intencionalidad ni reiteración, y que la afección a los objetivos medioambientales es limitada. La penalización económica será de un 1% sobre los pagos directos. Sin embargo, estamos ante incumplimiento grave o reiterado, si el agricultor corta o elimina setos en varias parcelas, en una superficie extensa, o si ya ha sido advertido en campañas anteriores. También si la intervención afecta gravemente a hábitats protegidos o a especies sensibles. En este caso, se puede considerar un incumplimiento intencionado, reiterado o con impacto significativo. La penalización asciende como mínimo al 3%, pero puede llegar al 5% o más si se aprecia reincidencia. ¿Puede ser que el corte responda a razones justificadas? En algunos casos, se puede justificar la intervención por motivos de seguridad (por ejemplo, para evitar incendios), sanidad vegetal (plagas), o mantenimiento de caminos o servidumbres legales. No obstante, el agricultor debe haber comunicado previamente, o, debidamente documentado tal circunstancia, ante la autoridad competente, de forma previa.

miento probablemente leve si es aislado (1% de penalización), pero grave si afecta amplias lindes o repetido.

i) BCAM 9: Prohibición de convertir o arar pastos permanentes medioambientalmente sensibles en Red Natura 2000.

Esta norma complementa a la BCAM 1, enfocándose específicamente en los pastos permanentes designados como *"sensibles" en zonas Natura 2000*.[50] En dichas áreas protegidas, los agricultores no pueden convertir ni labrar el pasto permanente, más allá de labores necesarias de mantenimiento, ni cambiar su uso.

Si, pese a todo, se realizase una conversión o roturación, existe la obligación de reconversión a pasto permanente de la superficie afectada; es decir, el terreno debe ser restaurado a su estado de pastizal. Un incumplimiento de la BCAM 9 sería labrar un pastizal en un LIC o ZEPA (*lugar Red Natura 2000*) para sembrar un cultivo, sin autorización ambiental –lo cual, además de la sanción ambiental pertinente[51], conllevará penalización PAC. Dado que aquí

50 Dichos pastos, considerados como ecosistemas prioritarios por su valor ecológico y su papel en la conservación de la biodiversidad, están sujetos a restricciones más severas respecto al cambio de uso del suelo, la intensificación de prácticas agrícolas, o la introducción de cultivos distintos. Estas limitaciones buscan garantizar la pervivencia de hábitats naturales seminaturales, tales como praderas mediterráneas, pastizales mesófilos o dehesas, que constituyen hábitats de interés comunitario. En este sentido, la norma establece que no se podrá convertir, labrar ni resembrar con especies diferentes sin la correspondiente autorización administrativa, y que toda intervención sobre estos pastos deberá ser compatible con los objetivos de conservación definidos en los planes de gestión de los lugares Natura 2000. Así, se refuerza el principio de no regresión ecológica de estos espacios y se prioriza la gestión extensiva tradicional frente a prácticas intensivas o mecanizadas. De esta forma, estas restricciones están plenamente alineadas con el artículo 6 de la Directiva Hábitats, que obliga a los Estados miembros a establecer las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats naturales y las especies por las que fueron designados los lugares *Natura 2000*. La PAC, en su configuración actual, actúa como instrumento de cofinanciación de estas obligaciones, vinculando los pagos directos a prácticas agrarias compatibles con la conservación. Cfr. Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; y, Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 , relativa a la conservación de las aves silvestres.

51 De acuerdo con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, toda actuación que pueda afectar significativamente a un hábitat o especie de interés comunitario —como lo es sembrar un cultivo intensivo, eliminar vegetación natural o roturar un pastizal seminatural— requiere una evaluación ambiental previa, y en muchos casos, una autorización expresa de la autoridad ambiental competente (comunidad autónoma). Así, el artículo 80.1 de la Ley establece como sanciones "h) La alteración de las condiciones de un espacio natural protegido o de los productos propios de él mediante ocupación, roturación, corta, arranque u otras acciones.", y, "j) El deterioro o alteración significativa de los componentes de hábitats prioritarios de interés comunitario o la des-

se protege directamente un hábitat de interés comunitario, la infracción se cataloga como muy grave. Las sanciones por condicionalidad podrían llegar al 5%, o, incluso, 10% de los pagos si se considera un riesgo alto para la biodiversidad, más la exigencia de reponer el daño.

La detección se hará coordinadamente con las autoridades ambientales y a través de controles sobre el terreno o monitorización. Cabe señalar que la BCAM 9 refuerza la obligación ya existente en la normativa de Red Natura de no deteriorar hábitats protegidos, integrándola en la condicionalidad.

j) BCAM 10: Fertilización sostenible.

Es una norma de carácter transversal que busca asegurar un uso adecuado de fertilizantes orgánicos e inorgánicos para proteger suelo y aguas. España la ha definido remitiendo a las obligaciones que establece el Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios. Este Real Decreto tiene como finalidad regular el uso de fertilizantes y otros aportes de nutrientes en los suelos agrarios para mejorar la sostenibilidad ambiental y climática de la agricultura, reducir las emisiones de gases contaminantes (como el amoniaco) y de efecto invernadero, evitar la contaminación de las aguas por nitratos y metales pesados, y, preservar la biodiversidad y la fertilidad del suelo.

Las buenas prácticas previstas en esta norma son la prohibición de aplicar fertilizantes en terrenos helados, encharcados o con previsión de fuertes lluvias, la aplicación localizada de purines y prohibición de sistemas de plato, abanico o cañón (salvo excepciones), el enterrado obligatorio de estiércoles y materiales orgánicos en menos de 24 h tras su aplicación, salvo excepciones, o, la aplicación de medidas de mitigación para reducir emisiones de amoniaco.

Estas prácticas ya se fomentan en la reglamentación autonómica[52] y en los ecorregímenes, pero con la BCAM 10 pasan a ser obligatorias. Los incumplimientos de la BCAM 10 podrían ser: no tener el cuaderno de fertilización al

trucción de componentes, o deterioro significativo del resto de componentes de hábitats de interés comunitario.". Si esta siembra se realiza sin dicha autorización, la autoridad ambiental abrirá expediente sancionador, y, se considerará una infracción administrativa en materia de medio ambiente, con sanciones que pueden ir desde multas económicas hasta la obligación de restaurar el terreno a su estado original; además de la penalización en los pagos de la PAC, como ya decíamos.

52 A modo de ejemplo, pueden consultarse el Decreto 53/2019, de 26 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control; o, el Decreto 153/2019, de 3 de julio, de la Generalitat de Catalunya, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

día, no haber elaborado un plan de abonado obligatorio, o, aplicar purines con cañón distribuidor (abanico) en lugar de inyección o mangueras.

La ausencia de registro de fertilizaciones es una infracción de condicionalidad y la graduación de su gravedad dependerá del impacto (v. gr. un plan de abonado inexistente pero con fertilización correcta en campo podría considerarse falta administrativa leve, mientras que un uso continuado de purines sin técnicas sostenibles en zona vulnerable nitratos sería grave). En cualquier caso, la BCAM 10 refleja la voluntad de la PAC de alinearse con políticas de lucha contra la contaminación difusa[53] y mejora de la eficiencia en fertilización, trasladando esas exigencias al beneficiario de ayudas.

2. Requisitos Legales de Gestión (RLG)

Los RLG son el otro pilar de la condicionalidad reforzada. Consisten en el cumplimiento de varias normas de origen comunitario en materias de medio ambiente, seguridad alimentaria, salud de animales y plantas, y bienestar animal. A diferencia de las BCAM, que son estándares de buenas prácticas definidos específicamente para la PAC, los RLG corresponden a *normativa ya existente* que el agricultor/ganadero debe acatar por imperativo general, pero cuyo incumplimiento ahora también impacta sus ayudas PAC. El Anexo III del Reglamento (UE) 2021/2115 y el Anexo I del Real Decreto 1049/2022 enumeran estos requisitos y podemos agruparlos en ámbitos temáticos para su análisis.

a) Protección del agua contra la contaminación

Incluye las obligaciones derivadas de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) y de la Directiva de nitratos (91/676/CEE). El Real Decreto 1049/2022 establece que las superficies de regadío (o regadas) deben tener acreditado el derecho de uso de agua concedido por la autoridad hidráulica competente, concretamente en España, por las confederaciones hidrográficas correspondientes.

53 En particular, la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos de origen agrario, que impone obligaciones sustantivas a los Estados miembros para identificar zonas vulnerables, establecer programas de acción y fomentar prácticas agrícolas que reduzcan el aporte de nitrógeno al medio hídrico. Su propósito es obligar al agricultor a adoptar prácticas específicas de fertilización racional, tales como la prohibición de fertilizar en determinadas épocas o en suelos saturados de agua, el establecimiento de márgenes de seguridad en las proximidades de cursos de agua y la necesidad de registrar planes de abonado, entre otros aspectos técnicos. El Plan Estratégico de la PAC de España (PEPAC) refuerza esta línea de actuación al vincular explícitamente las buenas condiciones agrarias y medioambientales a objetivos estratégicos como la reducción del impacto ambiental de la agricultura y la mejora de la calidad del agua.

Además, debe existir un sistema de medición o control de las extracciones de riego[54] y llevar registros de las captaciones, en línea con las exigencias de la legislación de aguas. Igualmente, bajo este RLG se prohíbe realizar vertidos contaminantes con fosfatos o acumular estiércoles, purines, fertilizantes u otros materiales con fosfatos en condiciones que puedan provocar lixiviados o escorrentías a las aguas.

Estas obligaciones, de hecho, enlazan con las medidas de los Programas de Actuación en Zonas Vulnerables a nitratos[55] (que prohíben el almacenamiento de estiércoles sin protección, por ejemplo). Por su parte, el RLG 2 abarca la Directiva 91/676/CEE, que exige cumplir los límites y condiciones de aplicación de fertilizantes nitrogenados en zonas vulnerables, almacenamiento adecuado de las deyecciones ganaderas, períodos de prohibición de abonado, entre otros, conforme al Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias[56], y, la normativa autonómica de desarrollo.

54 Como señala el Tribunal Supremo, en sus sentencias 17 de abril de 2009, y, de 29 de septiembre de 2009, "ello no se ve afectado por el dato relativo al tipo de riego utilizado para cada cultivo, llegando a hablarse de «riego indiciario», por cuanto en la denuncia el Guarda Fluvial considera que existen indicios de riego anterior. El riego es la consecuencia de la extracción del agua indebida, y, para calcular el beneficio de la recurrente (al regar con agua para la que no estaba autorizada) así como el perjuicio al dominio público (por extraer agua sin autorización) se utiliza como parámetro de medición el de la superficie de terreno indebidamente regada, modulada tanto por el tipo de cultivo realizado como por el sistema de riego utilizado. Sin embargo, dichos datos relativos a la superficie indebidamente regada y al sistema de riego utilizado constan en la denuncia y no han sido discutidos ni negados por la recurrente".

55 Por ejemplo, la Orden AGM/83/2021, de 15 de febrero, por la que se designan y modifican las Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Aragón y por la que se aprueba el V Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables de Aragón. Cfr. Almodovar Iñesta, María "La protección de las aguas contra la contaminación por nitratos procedentes de la agricultura: eficacia de la condicionalidad", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 31, 2025, págs. 283-309.

56 Esta norma ha derogado el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. La nueva normativa introduce criterios más estrictos para identificar aguas afectadas por nitratos, considerando como tales: las aguas superficiales continentales con concentraciones de nitratos superiores a 25 mg/l., las aguas subterráneas con concentraciones superiores a 37,5 mg/l., o, los embalses, lagos y otras masas de agua en estado eutrófico o en riesgo de estarlo. Vázquez y Orteu señalan que se "mantiene la misma estructura del anterior y se apoya en los mismos instrumentos de actuación, a saber: establecimiento de criterios para la identificación de aguas afectadas por la contaminación por nitratos; designación de zonas vulnerables; programas de actuación; programas de seguimiento y muestreo e informes de situación; así como los tradicionales códigos de buenas prácticas agrarias, con el único añadido de la incorporación de las llamadas «medidas adicionales y reforzadas» del artículo 8

Un incumplimiento RLG2 típico sería exceder la dosis máxima de nitrógeno orgánico por hectárea, o no respetar los períodos de veda de abonado en invierno en una zona vulnerable. Estos incumplimientos conllevarían la correspondiente sanción ambiental[57] y, adicionalmente, la penalización PAC. Por ejemplo, la aplicación excesiva de purín detectada en un control supondría un incumplimiento de gravedad considerable, pues afecta a aguas subterráneas; se traduciría posiblemente en una reducción del 3% de ayudas (o más si es reincidente o intencionado). La existencia de una autoridad de control especializada (Confederación Hidrográfica, en este caso) facilita que los órganos ambientales comuniquen al organismo pagador las infracciones constatadas, integrándose en condicionalidad.

b) Biodiversidad y paisaje

Comprende las obligaciones de las Directivas de Aves 2009/147/CE, y, Hábitats 92/43/CEE. Estas directivas, a través de la normativa nacional, concretamente, la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y el correspondiente desarrollo autonómico, imponen a los agricultores restricciones en las zonas de la Red Natura 2000 y en la protección de especies. El RLG 3 corresponde a la Directiva de Aves, e incluye, por ejemplo, la prohibición de destruir nidos de aves silvestres, la protección de determinadas especies en época de cría, o, medidas específicas como la limitación de cosecha nocturna mecanizada en ciertas áreas para proteger aves esteparias nocturnas[58]. De hecho, el artículo 17 ter del Real Decreto 1049/2022 desarrolla una obligación bajo RLG3: prohibir

que las distintas Administraciones deberán poner en marcha cuando las medidas adoptadas en el marco de los programas de actuación sean insuficientes para alcanzar la finalidad preventiva de la lucha contra la contaminación por nitratos de origen agrario". Vid. Vázquez, Carlos, y, Orteu Berrocal, Eduardo: "La nueva regulación sobre la protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias", *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 121, 21 de marzo de 2022.

57 Por ejemplo, el artículo 116.1.f) del Texto Refundido de la Ley de Aguas establece como infracción los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente

58 El artículo 4.2 del Real Decreto 1177/2023, de 27 de diciembre añade el artículo 17 ter. al Real Decreto 1049/2022, incluyendo como "RLG 3. Recolección mecánica nocturna". Para cumplir con las obligaciones establecidas por el RLG 3 en relación con la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de aves silvestres, no podrá realizarse la recolección mecánica nocturna en los cultivos permanentes que presenten plantaciones intensivas en seto de porte alto, denso follaje y en los que se produzca la anidación o pernoctación de aves, con objeto de proteger a las aves durante la época de cría y reproducción, en las fechas que establezcan las comunidades autónomas. Por ejemplo, la Resolución de 8 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad, por la que se suspende, en la temporada 2023-2024, la recogida nocturna de aceituna en olivares superintensivos.

la cosecha mecánica durante la noche en determinadas condiciones, para no afectar a aves protegidas.

Por su parte, el RLG 4 correspondería a la Directiva Hábitats, que exige no deteriorar hábitats naturales ni especies protegidas, especialmente, dentro de espacios Red Natura. Para un agricultor, esto implica, por ejemplo, no labrar prados naturales ni eliminar elementos naturales en zonas protegidas sin autorización (lo cual se solaparía con la BCAM 9). Un incumplimiento del RLG4 podría ser la roturación de un hábitat de estepa pseudoestépica protegido por la directiva, lo que sería muy grave. En la práctica, la aplicación de estos RLG ambientales se apoya en las sanciones que ya impongan las autoridades de conservación de la naturaleza; si se impone una sanción por infracción ambiental en Red Natura, el organismo pagador de la PAC recibirá la notificación y aplicará la penalización correspondiente en las ayudas.

c) Sanidad animal y trazabilidad ganadera

Históricamente, la condicionalidad ha incluido requisitos de identificación y registro de animales de granja, esenciales para la trazabilidad y control de enfermedades. En la nueva PAC, estas obligaciones están en transición, ya que la UE ha aprobado Reglamento (UE) 2016/429 de Sanidad Animal, que sustituye muchas directivas previas. Sin embargo, es de esperar que en la lista de RLG se integren las exigencias de identificación individual de bovinos[59], de ovinos y caprinos, y, de porcinos[60], así como la obligación de registrar los movimientos de animales y disponer de un Libro de Registro en la explotación.

Si bien el Real Decreto 1049/2022 no detalla en el articulado los RLG uno por uno, España mantiene estos requisitos[61]. Por ejemplo, un incumplimiento RLG en este ámbito sería no identificar correctamente terneros con crotales o no declarar las bajas de animales en el registro oficial. Tales infracciones ya son sancionables por la normativa ganadera[62] y constituyen incumplimientos

59 Reglamento (CE) nº 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo.

60 Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal («Legislación sobre sanidad animal»).

61 Anexo VI, Apartado 4.4 del Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control.

62 La Ley 8/2003, de Sanidad Animal, establece la obligación del titular del ganado de comunicar a las administraciones públicas todos los datos relativos a las entradas y salidas de animales en sus explotaciones. Esta obligación se desarrolla reglamentariamente en el Real

de condicionalidad. Su gravedad en la PAC dependerá: si son casos de descuidos puntuales (un animal sin crotal) podrían ser leves (1%); una falta sistemática de identificar rebaños podría ser muy grave (hasta 5%, o, la exclusión si es deliberado). La comunicación entre las bases de datos ganaderas y el organismo pagador facilita la detección de estas irregularidades.

d) Uso de productos fitosanitarios y protección de la salud pública

La PAC también condiciona las ayudas al cumplimiento del marco de uso sostenible de fitosanitarios. El RLG 8 se refiere a la Directiva 2009/128/CE, sobre uso sostenible de plaguicidas[63], y, su normativa de desarrollo en España[64], así como a la obligación de inspección de equipos de aplicación[65]. Los beneficiarios deben disponer de un cuaderno de explotación de tratamientos fitosanitarios, donde se registren los productos utilizados; realizar las inspecciones periódicas de la maquinaria de aplicación de fitosanitarios (ITEAF[66] para tractores, pulverizadores, etc.) en los intervalos legales; y, manipular y almacenar los fitosanitarios y sus envases de forma que no pongan en peligro la salud humana o el medio ambiente.

Un incumplimiento del RLG 8 frecuente sería, por ejemplo, no llevar el registro de tratamientos fitosanitarios (o tenerlo incompleto), o usar un pulverizador sin haber pasado la ITEAF obligatoria. También el almacenamiento inadecuado de pesticidas (envases rotos, sin sistema de contención de derrames) estaría recogido en este supuesto de hecho. Dichas infracciones suelen ser detectadas por la inspección de Sanidad Vegetal o la propia Inspección de Trabajo (si implica riesgo laboral), y están tipificadas en la Ley 43/2002 de Sanidad Vegetal[67] y normas concordantes. En el apartado de la condicionalidad, la penalización dependerá de la gravedad: un cuaderno donde faltan datos

Decreto 479/2004, de 26 de marzo, que regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA), y, en el Real Decreto 728/2007, de 13 de junio, por el que se establece y regula el Registro general de movimientos de ganado y el Registro general de identificación individual de animales.

63 Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.

64 Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios.

65 Real Decreto 1702/2011, de 18 de noviembre, de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios.

66 Inspecciones obligatorias en los equipos de aplicación de productos fitosanitarios.

67 Particularmente, el artículo 41.1.e) de la Ley establece que los usuarios y quienes manipulen productos fitosanitarios deberán cumplir las disposiciones relativas a la eliminación de los envases vacíos de acuerdo con las condiciones establecidas y, en todo caso, con aquellas que figuren en sus etiquetas.

podría ser una infracción leve (1%), pero el uso continuado de maquinaria no inspeccionada sería grave (3%), y, si se demuestra intencionalidad (v. gr. uso de plaguicidas ilegales), podría llegar a sanciones superiores. Cabe resaltar que el cumplimiento de la normativa de fitosanitarios es crítico para la salud pública, de ahí que se considere dentro de condicionalidad reforzada, alineado también con objetivos de reducir riesgos químicos.

e) Bienestar animal

Un ganadero debe cumplir, entre otras, las exigencias de proporcionar espacio suficiente, alimento, cuidados, evitar maltrato o condiciones insalubres para su ganado, no realizar prácticas prohibidas, o, respetar la edad del destete en terneros. Por ejemplo, mantener terneros en boxes individuales más allá de la edad permitida, o sin posibilidad de contacto visual con otros terneros[68], y sería un incumplimiento de condicionalidad. Igualmente, en explotaciones porcinas, la falta de suministro permanente de materiales manipulables (paja, juguetes) para evitar el estrés de cerdos, o tener cerdas reproductoras sin respetar periodos en grupo, constituirían una infracción. Estas situaciones, si son detectadas por la autoridad veterinaria oficial, generan sanciones según la Ley 32/2007 y el Real Decreto 348/2000[69], pero, además, deben ser comunicadas al organismo pagador PAC para la reducción pertinente. Generalmente, las infracciones de bienestar animal se consideran graves, con reducciones en torno al 3% por primera vez, pudiendo subir al 5% o más si hay reiteración o maltrato intencionado.

En síntesis, los RLG abarcan un amplio espectro de normativa comunitaria: calidad de aguas (nitratos, agua), conservación de hábitats y especies, uso de medicamentos veterinarios[70], identificación animal, notificación de enfermedades, sanidad vegetal y bienestar animal. España ha recogido todos estos requisitos en el Anexo I del Real Decreto 1049/2022, indicando las disposiciones pertinentes y su marco nacional de referencia. El cumplimiento de cada RLG es controlado por la autoridad competente en esa materia (sea medio ambiente, la confederación hidrográfica, o, sanidad animal, entre otros), en coordinación con el sistema integrado de control de la PAC.

68 Vid. Artículo 3.1.a) Directiva 2008/119/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa a las normas mínimas para la protección de terneros.

69 Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio y Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas.

70 Artículos 40 y ss. del Real Decreto 666/2023, de 18 de julio, por el que se regula la distribución, prescripción, dispensación y uso de medicamentos veterinarios.

De hecho, el Real Decreto 1049/2022 asigna a las comunidades autónomas la responsabilidad de los controles de condicionalidad en su territorio, generalmente a través de los organismos o unidades administrativas especializadas (agentes medioambientales, veterinarios oficiales, o, la inspección agraria)[71]. Estas autoridades realizan controles administrativos (v. gr. verificar documentos, registros) y controles sobre el terreno para comprobar los requisitos y normas. Cuando detectan incumplimientos, informan al organismo pagador (v. gr., la comunidad autónoma o al FEGA) para que este calcule y aplique la reducción o exclusión de pagos que corresponda. Según el Real Decreto, los organismos pagadores son los competentes para el cálculo y aplicación de las penalizaciones de condicionalidad[72], asegurando así la separación entre quien constata la infracción (autoridad de control) y quien impone la sanción económica (pagador).

IV. CONDICIONALIDAD SOCIAL

La condicionalidad social es la gran novedad introducida por la PAC 2023-2027. Por primera vez, el cobro pleno de las ayudas PAC está condicionado no sólo al cumplimiento de obligaciones ambientales, sino también al respeto de ciertas normas laborales y de protección social referentes a los trabajadores agrarios.

En esencia, la condicionalidad social busca garantizar condiciones laborales dignas y seguras para los empleados del sector agrícola, vinculando el beneficio económico de la ayuda pública al cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Esto responde a un objetivo de hacer la agricultura "socialmente sostenible"[73], promoviendo el arraigo de mano de obra cualificada en el medio rural y combatiendo prácticas laborales abusivas o inseguras.

El Considerando 48 del Reglamento (UE) 2021/2115 sostiene que al establecer el mecanismo de condicionalidad social, deben tenerse debidamente en cuenta los distintos marcos nacionales, a fin de respetar el derecho de los Esta-

71 El artículo 4.1. del Real 1049/2022 establece que las comunidades autónomas, como autoridades responsables en su ámbito territorial de las actividades de gestión y control, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a la Administración General del Estado, designarán los correspondientes organismos especializados de control para asegurar la observancia de las obligaciones de condicionalidad reforzada.

72 Vid. Artículo 13 del Real Decreto 1049/2022.

73 Concepto que recoge el primer párrafo de la Exposición de Motivos del Real Decreto 1049/2022, y, bebe directamente del Considerando 45 del Reglamento (UE) 2021/2115 al señalar éste que "[c]on el fin de contribuir al desarrollo de una agricultura socialmente sostenible mediante una mayor concienciación de los beneficiarios de las ayudas de la PAC en cuanto a las normas de empleo y protección social, debe introducirse un nuevo mecanismo que integre las cuestiones sociales.".

dos miembros a definir los principios fundamentales de sus sistemas sociales y laborales. Por consiguiente, debe tenerse en cuenta la elección de cada Estado miembro en lo que respecta a los métodos de ejecución, la negociación colectiva y el papel de los interlocutores sociales, incluido, en su caso, la aplicación de directivas en el ámbito social y laboral. Se deben respetar los modelos nacionales del mercado laboral y la autonomía de los interlocutores sociales.

A diferencia de la *condicionalidad reforzada*, donde los controles los efectúan, fundamentalmente, las autoridades agrarias y medioambientales; en la *condicionalidad social,* los controles se basan en las inspecciones realizadas por las autoridades laborales, principalmente, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), pero también las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en supuestos de trata o trabajo forzado)[74], o, las autoridades de salud laboral, en su caso. Estas autoridades, al detectar infracciones laborales en explotaciones agrarias, impondrán las sanciones pertinentes según la legislación laboral; una vez las sanciones sean firmes, las notificarán al organismo pagador PAC para que aplique la reducción correspondiente en las ayudas[75]. El Real Decreto 1049/2022 regula esta materia en su Título II (arts. 18 y 19) y el Anexo III, estableciendo las obligaciones laborales objeto de condicionalidad social, los mecanismos de control y los criterios de penalización.

Las obligaciones incluidas en la condicionalidad social se organizan en tres grandes ámbitos, tal y como se recoge en el Anexo III del Real Decreto 1049/2022: (1) *Condiciones laborales transparentes y previsibles*[76]; (2) *Salud y seguridad en el trabajo*, en particular las medidas generales de prevención

74 El artículo 177 bis del Código Penal establece que será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la captare, transportare, trasladare, acogiere, o recibiere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, con cualquiera de las finalidades siguientes: (a) La imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad.

75 Apartado 7.5.1 del PEPAC: "Las autoridades competentes en materia laboral, son las responsables de realizar anualmente los controles en materia laboral y de seguridad y salud de los trabajadores que abarca la condicionalidad social. Las autoridades competentes para sancionar en materia laboral, notificarán a los organismos pagadores antes del 31 de enero, todas las sanciones firmes acordadas en el año anterior, indicando además la gravedad, alcance, la persistencia y en su caso la reiteración y la intencionalidad.".

76 Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea.

de riesgos laborales[77], y, (3) *Disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo agrario*, concretamente relativas al uso de equipos de trabajo[78].

1. Condiciones laborales transparentes y previsibles

La PAC exige que los empleadores agrarios cumplan con las normas que garantizan la transparencia en las condiciones de empleo de sus trabajadores. En esencia, implica formalizar por escrito los contratos de trabajo y entregar al trabajador la información esencial de sus condiciones laborales (puesto, salario, jornada, duración, etc.); garantizar que todo trabajo agrario esté amparado por un contrato, es decir, no haya empleo sumergido; entregar el contrato o las condiciones por escrito dentro de los primeros siete **días** de trabajo; comunicar por escrito cualquier cambio sustancial en la relación laboral (v. gr. modificación de horario, categoría); respetar los límites en los periodos de prueba y garantizar cierta previsibilidad mínima en el trabajo; y, cumplir la obligación de proporcionar la formación necesaria a cargo del empleador cuando así se exija.

En España, muchas de estas obligaciones ya existían. El Estatuto de los Trabajadores[79], en su artículo 8, se exige[80] la forma escrita en contratos de cierta duración[81]. La novedad es que ahora su incumplimiento incide en las ayudas PAC. Por ejemplo, si una inspección de trabajo detecta que un empleador agrario no ha dado de alta a un peón (se trata de un trabajo sin contrato ni cotización), se impondrá una sanción laboral muy grave (por empleo irregular); además, comunicará este hecho al organismo pagador. En condicionalidad social, la falta de contrato escrito (incumpliendo la obligación de información) se

77 Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.

78 Directiva 2009/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.

79 Sobre este particular, es interesante la consulta de Vicedo Cañada, Luisa: "Principales contratos laborales aplicables a las empresas agroalimentarias", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 55, Julio-Diciembre 2009, pág. 120 y ss.; y, Vidal Vidal, Joaquín: El contrato laboral agrario, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 55, Julio-Diciembre 2009, pág. 129 y ss.

80 El Real Decreto 1659/1998, de 24 de julio, por el que se desarrolla el artículo 8, apartado 5, de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en materia de información al trabajador sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo.

81 El artículo 8.2 del Estatuto de los Trabajadores establece que deberán constar por escrito los contratos de trabajo cuando así lo exija una disposición legal y, en todo caso, los de prácticas y para la formación y el aprendizaje, los contratos a tiempo parcial, fijos-discontinuos y de relevo y los contratos para la realización de una obra o servicio determinado; también constarán por escrito los contratos por tiempo determinado cuya duración sea superior a cuatro semanas. Asimismo, dispone, en su apartado 3, que deberán constar igualmente por escrito los contratos de trabajo de los pescadores.

tipificará al menos como infracción grave o muy grave dependiendo del caso: si el trabajador no estaba ni registrado, es muy grave, por trabajo no declarado; si estaba de alta, pero sin el contrato formalizado por escrito, podría ser grave.

Conforme a los criterios de penalización, una infracción grave conllevaría una reducción del aproximadamente el 3% de las ayudas, mientras que una muy grave implicaría aproximadamente 5%, pudiendo llegar a 10% si hay reiteración o riesgo para la seguridad[82]. Otros ejemplos serían no entregar el contrato en plazo (como se dijo, siete días), o, no informar por escrito de las condiciones laborales, en estos supuestos podrían considerarse como infracción leve, sancionable con 1% de reducción, o, incluso si se subsanase inmediatamente sin consecuencias, no se impondría una sanción con repercusiones económicas[83]. En cambio, mantener trabajadores durante semanas sin contrato ni información podría ser considerado una infracción grave. También se circunscribe en este ámbito el respeto a la normativa de tiempos de trabajo y descansos (aunque no esté explícitamente listada en el Anexo III, sí deriva del contrato y de la legislación laboral general). Por tanto, incumplir sistemáticamente los descansos semanales, exceder jornadas máximas o no pagar el salario mínimo interprofesional serían infracciones laborales que, de ser sancionadas por la autoridad laboral, se trasladarían a la PAC.

2. Seguridad y salud en el trabajo

Este bloque recoge las obligaciones fundamentales del empresario agrícola en materia de prevención de riesgos laborales, derivadas de la Directiva 89/391/CEE (Directiva Marco de Salud y Seguridad)[84] y de la legislación nacional correspondiente[85].

Entre los requisitos enumerados en el Anexo III para este ámbito se encuentra el deber general del empresario de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio; la obligación de adoptar las medidas necesarias de

82 El apartado 7.5.2 del PEPAC establece que, para aquellos incumplimientos de las obligaciones de condicionalidad social, que cuentan con una tipificación de muy grave, el porcentaje de la penalización se situará en el 5 por ciento. Cuando un incumplimiento no intencionado constituya un riesgo directo para la salud pública, se podrá decidir aumentar el porcentaje de penalización hasta el 10 por ciento.

83 El apartado 7.5.2 del PEPAC también dispone que, en aquellos casos en los que la gravedad del incumplimiento no tenga consecuencias o estas sean insignificantes se podrá aplicar una penalización del 0 por ciento, y el incumplimiento no se tendrá en cuenta a efectos de determinar la reiteración o persistencia del mismo.

84 Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.

85 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y sus desarrollos reglamentarios.

prevención, incluidas evaluación de riesgos, planificación de la actividad preventiva, información y formación de los trabajadores; la necesidad de contar con un servicio de prevención (interno o externo) o con trabajadores designados para dicha tarea; disponer de medidas de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación apropiadas; llevar a cabo la evaluación de riesgos laborales y la correspondiente adopción de medidas y entrega de equipos de protección individual (EPI), así como registrar y notificar los accidentes de trabajo; informar y consultar a los trabajadores sobre los riesgos y las medidas de protección; y formar adecuadamente a los trabajadores en materia de seguridad y salud.

Ello supone que el agricultor-empresario cumpla la legislación de prevención de riesgos laborales en su explotación. ¿Qué implicaciones prácticas supone? Por ejemplo, una explotación agraria con asalariados debe tener evaluados los riesgos de cada puesto (manejo de tractor, uso de agroquímicos, trabajo a la intemperie, etc.), entregar los EPI necesarios (protectores auditivos, guantes, arnés anticaídas, según proceda), formar a los trabajadores (v. gr. curso sobre uso seguro de tractor, o, de la utilización de la motosierra), contar con extintores y botiquín, entre otros.

Un posible incumplimiento sería carecer de plan de prevención o evaluación de riesgos[86]. La Inspección de Trabajo calificaría esta situación como una infracción grave[87], sancionable con multa y, ahora, implicaría un incumplimiento de la condicionalidad social. La reducción aplicable en PAC podría ser del 3%, si es la primera vez y no hubo siniestros, pero podría subir hasta 5% o 10% si la falta de medidas causó un accidente, o, es reiterada.

Otro ejemplo sería no proporcionar formación en PRL a un trabajador que maneja productos fitosanitarios. Eso contraviene la obligación de formación y

86 Como señala RIVAS VALLEJO, la evaluación de riesgos consiste básicamente en las siguientes actividades: a) determinación de los elementos peligrosos; b) identificación de los trabajadores expuestos a los riesgos que entrañan tales elementos; c) evaluación cuantitativa y cualitativa del riesgo; y d) análisis de la posibilidad de eliminar el riesgo, y, de no ser ello posible, crear las medidas para reducirlo. Vid. RIVAS VALLEJO, Pilar: "El empleador y su deber de prevención (I)", en GARCÍA GONZÁLEZ, Guillermo, y, GARRIGUES GIMÉNEZ, Amparo: *Manual de Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 127.

87 El artículo 12.1.b) del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social establece como infracción grave no llevar a cabo las evaluaciones de riesgos y, en su caso, sus actualizaciones y revisiones, así como los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores que procedan, o no realizar aquellas actividades de prevención que hicieran necesarias los resultados de las evaluaciones, con el alcance y contenido establecidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales

conllevaría sanción administrativa[88] y de la condicionalidad (con una reducción alrededor de 3%). Si, en cambio, ocurriese un accidente y se comprobase que el empleador incumplió varias medidas (no había plan, ni formación, ni EPI), se podría llegar a considerar incumplimiento intencionado o persistente –no necesariamente doloso, pero sí con negligencia muy grave–. En tal caso, la condicionalidad prevé penalizaciones más altas. Si un incumplimiento no intencionado supone un riesgo directo grave para la salud, se puede aumentar la reducción hasta el 10%[89]; y, si se concluyera que existe intencionalidad (ignorancia deliberada de las normas de seguridad), incluso, un 15%. La reincidencia también agrava. Si en tres años naturales se repite la misma infracción, la penalización sube automáticamente al 10%.

De este modo, la condicionalidad social fortalece el cumplimiento de la normativa de prevención, pues el agricultor arriesga una parte sustancial de sus ayudas si descuida la seguridad laboral en su explotación. Hay que recordar que muchas explotaciones pequeñas quizás no estaban habituadas a los formalismos de la prevención de riesgos laborales (v. gr. plan escrito), pero ahora se verán compelidas a ello. Las autoridades laborales, conforme al Real Decreto 1049/2022, remitirán antes del 31 de enero de cada año al organismo pagador todas las sanciones firmes impuestas el año anterior, indicando su gravedad, alcance, persistencia y si hubo intencionalidad, para que se calculen las reducciones. Por tanto, se establece un flujo de información entre la autoridad laboral y la autoridad agraria que antes no existía, lo cual constituye un reto logístico importante.

3. Seguridad y salud en el uso de equipos de trabajo

El tercer bloque de condicionalidad social se centra en las condiciones de seguridad en la utilización de maquinaria y equipos de trabajo, conforme a la Directiva 2009/104/CE[90]. Esto se plasma en requisitos como asegurarse que los equipos de trabajo (tractores, aperos, herramientas mecánicas) sean adecuados y seguros para las tareas a realizar, cumpliendo las directivas aplicables (v.gr. marcado CE) y mantenidos en correcto estado; realizar las comprobaciones periódicas de los equipos, incluyendo inspecciones tras su instalación y revisiones a cargo de personal competente; limitar el uso de equipos, parti-

88 El artículo 12.8 del Real Decreto Legislativo 5/2000 considera como un infracción grave el incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto de trabajo susceptibles de provocar daños para la seguridad y salud y sobre las medidas preventivas aplicables.

89 De acuerdo con el apartado 7.5.2 del PEPAC.

90 Directiva 2009/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 , relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.

cularmente peligrosos, sólo a trabajadores autorizados y capacitados, y que las operaciones de reparación o mantenimiento las ejecuten trabajadores designados específicamente; velar por la ergonomía y la minimización de riesgos en el puesto de trabajo[91]; proporcionar la información e instrucciones adecuadas por escrito sobre el uso seguro de cada equipo; y asegurarse de proporcionar la formación de los trabajadores que utilizan equipos, proporcional a los riesgos[92].

En España, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, y, el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo recogen la regulación relativa a las disposiciones mínimas de seguridad para uso de equipos. Para una explotación agraria, estos requisitos significan, por ejemplo, que todos los tractores deben tener estructura antivuelco (arco o cabina) y un cinturón de seguridad funcional[93]; los aperos como astilladoras o empacadoras, deben tener sus resguardos de seguridad; se deben inspeccionar periódicamente (v.gr. ITEAF, ITV) ciertos equipos; sólo personal formado debe manejar maquinaria peligrosa (por ejemplo, la motosierra se utilizará sólo por quien tenga formación forestal o de motoserrista; los tractoristas, con permiso adecuado); y, en general, se debe instruir a los trabajadores en el uso de cada equipo (cómo operar el tractor en pendientes, o, cómo enganchar aperos con seguridad).

Un incumplimiento común podría ser tener tractores antiguos sin arco de seguridad ni cinturón[94], algo desgraciadamente frecuente[95]. La Inspección de Trabajo cuando revisa una explotación puede requerir estas mejoras; su au-

91 Conforme lo previsto en el artículo 7 de la Directiva 2009/104/CE, en la aplicación de las disposiciones mínimas de seguridad y salud, el empresario habrá de tomar en consideración plenamente el puesto de trabajo, la posición de los trabajadores durante la utilización del equipo de trabajo y los principios ergonómicos.

92 Cfr. Artículo 9 de la Directiva 2009/104/CE.

93 De acuerdo con el Anexo I del Real Decreto 1215/1997.

94 El artículo 7 del Real Decreto 448/2020, de 10 de marzo, sobre caracterización y registro de la maquinaria agrícola regula las estructuras de seguridad en caso de vuelco, y, especifica en su apartado segundo, que aquellos tractores agrícolas cuya fecha de primera inscripción en el ROMA sea igual o superior a 40 años y que no dispongan de una estructura de protección homologada no podrán realizar bajas por los motivos definidos en el artículo 17.3, letras a), c) y f) del Real Decreto 448/2020. Se exceptúan los cambios de titularidad motivados por herencias.

95 Sobre la estadística de los vuelcos de tractor sin estructura, consúltese Comisión Nacional de Seguridad y Salud: *Análisis de la siniestralidad en el sector agrario*, (s/f), pág. 17, disponible en: https://www.insst.es/documents/94886/568923/AN%C3%81LISIS+DE+LA+SINIESTRALIDAD+EN+EL+SECTOR+AGRARIO+final+3.pdf/1f4c13ce-1a66-4033-a0ac-7e6b1074f8db, consultado el 6 de abril de 2025.

sencia es una infracción grave[96]; y, por consiguiente, bajo la condicionalidad social, incurriría en penalización.

Otro ejemplo podría ser no realizar la inspección obligatoria del equipo de aplicación de fitosanitarios (lo cual, además de estar previsto en el RLG 8, también es un tema de seguridad de equipos para el operario), o, no entregar instrucciones de uso de un silo o del secadero a los operarios. Si cualquiera de estas situaciones deriva en una sanción de la autoridad laboral, será comunicada para la PAC. La graduación de sanciones seguirá el mismo patrón: infracciones leves (v. gr. un extintor caducado en un tractor podría verse como leve, 1%); graves (un tractor sin estructura antivuelco, 3%); muy graves (orden expresa de no usar un tractor defectuoso, ignorada, y, que, finalmente, provoca un accidente, 5% o más). Un caso extremo sería un accidente mortal debido a ausencia de medidas de seguridad evidentes, además de la responsabilidad penal y laboral, en la PAC podría considerarse una infracción intencionada o de extrema gravedad, con exclusión total de las ayudas ese año.

Cabe destacar que, aunque no aparezcan explícitamente en Anexo III, forman parte del espíritu de la condicionalidad social otros principios laborales fundamentales, como la no discriminación, la prohibición de trabajo forzoso y de trabajo infantil, o, el respeto a la libertad sindical, todos ellos consagrados en los convenios OIT, y, en la normativa nacional. Si una inspección detecta un caso de explotación laboral grave (por ejemplo, empleo de menores en labores peligrosas, o, inmigrantes en condiciones de semiesclavitud), las sanciones e, incluso, consecuencias penales serían contundentes, y en el ámbito PAC supondrían sin duda la exclusión de ayudas (100% de reducción), por caso de extrema gravedad e intencionalidad[97]. Por lo tanto, la condicionalidad social abarca de manera transversal el cumplimiento de la legislación laboral, en un sentido amplio, en las explotaciones beneficiarias de la PAC, enfocándose en unos puntos concretos (contratación y PRL), pero sin excluir otros incumplimientos serios.

96 El artículo 12.16.b) del Real Decreto Legislativo 5/2000 establece que se considera una infracción grave las que supongan incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que dicho incumplimiento cree un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores afectados y especialmente en materia de diseño, elección, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los lugares de trabajo, herramientas, maquinaria y equipos.

97 Así lo establece el apartado 7.5.2 del PEPAC, y la Circular 52/2024, del FEGA, sobre criterios para la aplicación de penalizaciones por condicionalidad social. De esta forma, ordena que, para aquellos incumplimientos de las obligaciones de condicionalidad social que se consideren casos de extrema gravedad, se podrá excluir a la persona beneficiaria de las ayudas de la totalidad de los pagos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.1 del Reglamento (UE) 2021/2115.

En cuanto al sistema de control de la condicionalidad social, como se indicó, recae sobre las autoridades laborales ordinarias. No hay "inspecciones PAC" específicas en materia laboral, sino que se aprovechan las inspecciones de trabajo existentes. Cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, u, otro órgano sancionador laboral dicta una sanción firme por infracción laboral ocurrida en una explotación agraria beneficiaria de la PAC, esa información se traslada al organismo pagador. Como dijimos, el Real Decreto 1049/2022 establece que las autoridades laborales notificarán antes del 31 de enero de cada año todas las sanciones firmes del año anterior, especificando gravedad, alcance, persistencia y si hubo intencionalidad. Con esos datos, el organismo pagador determinará el porcentaje de reducción aplicable sobre las ayudas del beneficiario sancionado. Si la ayuda ya fue pagada, se recuperará como indebido el importe que corresponda (o se compensará con futuros pagos). Existe un umbral de *de minimis*. Si la sanción implicase una reducción ≤100 euros, el organismo pagador puede decidir no aplicarla por eficiencia, si bien debe notificar igualmente al beneficiario el incumplimiento y exigirle corrección para el futuro[98]. En cuanto a los criterios de penalización, el sistema definido, alineado con el artículo 89 del Reglamento (UE) 2115/2021 está escalonado:

– Infracción leve (según tipificación laboral): reducción del 1% de las ayudas. Si las consecuencias del incumplimiento son nulas o insignificantes, incluso podría imponerse un 0% (simple advertencia) y no contar a efectos de reincidencia.

– Infracción grave: reducción del 3%. No obstante, si un incumplimiento no intencionado acarrea un riesgo directo para la salud pública[99] (por ejemplo, condiciones higiénicas deplorables en el alojamiento de los temporeros, que supongan riesgo sanitario), se puede elevar hasta 10%.

– Infracción muy grave: reducción del 5%. Igualmente, si un incumplimiento muy grave no intencionado supusiera riesgo directo a la salud pública, podría incrementarse hasta 10%.

– Acumulación de incumplimientos: si en un mismo año un beneficiario tiene varias sanciones laborales de distinta naturaleza (v. gr. una por PRL grave y otra por contrato muy grave), los porcentajes se suman, pero con un tope del 10% del total de ayudas en ese año. Es decir, la penalización global no superará el 10%, salvo que concurra intencionalidad.

– Reiteración: si el mismo incumplimiento se repite por segunda vez, en los tres años naturales consecutivos, la penalización sube automáticamente al 10%; y, si hay reiteraciones adicionales del mismo incumplimiento (terce-

98 Cfr. Apartado 7.5.2 del PEPAC.

99 La mención a salud pública en la norma busca penalizar más aquellas situaciones que trascienden la mera relación laboral y ponen en peligro la salud de trabajadores o terceros.

ra vez o más) sin justificación, se considerará que hay intencionalidad en el incumplimiento. Esto persigue evitar que un empleador asuma un 3% anual como un "coste" y siga incumpliendo; la tercera vez se le tratará como infractor deliberado.

– Intencionalidad: si se determina que el beneficiario actuó con dolo o intencionalidad en la infracción laboral (por ejemplo, explotación laboral consciente, falsificación de documentos laborales, o reincidencia reiterada ya considerada dolosa), la penalización será del 15%.

– Extrema gravedad: en casos gravísimos (por ejemplo, accidente mortal por negligencia extrema, explotación laboral masiva o trabajo infantil), se puede llegar a la exclusión total de las ayudas (100%) en aplicación del artículo 89.1 del Reglamento (UE) 2021/2115. Ésta es la sanción más drástica, reservada para circunstancias excepcionalmente graves o múltiples incumplimientos deliberados.

Este sistema muestra un intento de proporcionalidad. Se distingue entre faltas leves (que pueden quedar en advertencia) y situaciones intolerables (que suponen suprimir toda ayuda). Es importante señalar que estas reducciones de la PAC no sustituyen ni reducen las multas y sanciones del ámbito laboral en sí, las cuales el empleador debe igualmente pagar. El Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de esta situación, al señalar que "el principio general del derecho conocido por «non bis in idem» supone, en una de sus más conocidas manifestaciones que no recaiga duplicidad de sanciones —administrativa y penal— en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración —relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.— que justificase el ejercicio del «ius puniendi» por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración"[100]. La Unión Europea señala que las ayudas PAC son voluntarias y pueden condicionarse a criterios de interés público, en este caso, respeto a derechos laborales.

En cuanto a la implementación nacional, la coordinación entre la Inspección de Trabajo (Ministerio de Trabajo), y, el FEGA y organismos pagadores (Ministerio de Agricultura y CCAA) será crucial. Un aspecto a controlar es el respeto a garantías del beneficiario. La reducción de la PAC solo se aplica cuando la sanción laboral es firme, debe garantizarse la presunción de inocencia, y, evitar la penalización por infracciones no probadas definitivamente.

Además, el beneficiario tendrá derecho a ser notificado de la reducción y a alegar en el procedimiento de reducción ante el pagador si considera que no es él el responsable (por ejemplo, en explotaciones con cesión de tierras). El Real Decreto 1049/2022, en su artículo 19, prevé la tramitación de estos pro-

100 Vid. STC 2/1981, de 30 de enero, F.J.4.

cedimientos sancionadores de la condicionalidad social, respetando el derecho de defensa y la proporcionalidad, y establece que la autoridad laboral sancionadora debe suministrar toda la información necesaria para calificar gravedad, alcance, persistencia y, en su caso, de la reiteración y la intencionalidad de incumplimiento junto con una propuesta del porcentaje de la ayuda a reducir, al organismo pagador.

V. CONCLUSIONES

La condicionalidad reforzada y social en el marco de la PAC 2023-2027 representa un avance significativo en la integración de objetivos públicos (ambientales y laborales) dentro de la política de ayudas agrarias. Desde una perspectiva jurídica, supone la consolidación de un modelo de condicionalidad dual: *por un lado*, se profundiza la condicionalidad medioambiental (reforzada), combinando las obligaciones tradicionales de la *PAC verde* con nuevas exigencias como la protección de humedales, la rotación de cultivos y la gestión sostenible de fertilización; *por otro lado*, se introduce la dimensión social, haciendo corresponsable al beneficiario de PAC del respeto a estándares laborales básicos en su explotación.

En términos de Derecho Agrario, se refuerza su interdisciplinariedad: las explotaciones agrarias se encuentran en la confluencia del Derecho ambiental, del Derecho laboral y de la regulación económica de la PAC, y deben atender a todos estos frentes. Se consolida, asimismo, la función del Derecho Agrario como instrumento para canalizar políticas públicas transversales: la PAC ya no es solo una política de rentas, sino también una política ambiental y, ahora, social, y así lo reflejan sus condicionantes legales.

Aunque la misión esencial del agricultor continúa siendo la producción de alimentos, su tarea se ve cada día más absorbida por obligaciones burocráticas y administrativas que desbordan su función original. A este respecto, resulta oportuno recordar las palabras de Jovellanos en su *Informe sobre la Ley Agraria*, donde advertía que el mayor daño que puede hacerse a la agricultura es embarazarla con trabas inútiles: *"Pero léjos de haberse removido entonces los estorbos que se oponian á su prosperidad, parece que la legislacion* y la política se obstinaron en aumentarlos.". Lejos de liberarse de tales ataduras, el agricultor contemporáneo se enfrenta a una carga normativa creciente, dispersa y cambiante, que debe conocer para evitar sanciones en la PAC. El agricultor, ahora, posee una triple faceta, la de productor, la de gestor de recursos naturales, y, la de garante del cumplimiento de condiciones laborales dignas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALMODOVAR IÑESTA, María "La protección de las aguas contra la contaminación por nitratos procedentes de la agricultura: eficacia de la condicionalidad", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 31, 2025.

AMAT LLOMBART, Pablo: "Principios Jurídicos Informadores, Orientadores y de Aplicación en la Política Agrícola Común Europea 2014-2020", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 72, Enero-Junio 2018.

ATANCE MUÑIZ, Ignacio, y, Tió Saralegui, Carlos: "La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria", *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, nº 189, 2000.

BOURGES, Leticia A., González Acebes, Begoña, Muñiz Espada, Esther: "Seguridad alimentaria: dificultades y oportunidades", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 64, Enero-Junio 2014.

CANO GORDO, Rafael: "Tractor agrícola: estabilidad frente al vuelco", *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo*, Notas Técnicas de Prevención nº 1086, 2017.

CANTÓ LÓPEZ, Mª Teresa: *La integración de los condicionantes ambientales en la Política Agrícola*, Tesis Doctoral, Ed. Universidad de Alicante, 2022.

Centro de Sanidad y Certificación Vegetal de la Diputación General de Aragón: "Xylella fastidiosa Wells et al. (1987)", *Informaciones Técnicas*, Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario, 1/2005.

COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: "L'obligació de conrear com a bon pagès i la normativa europea", en Institut de Dret privat europeu i comparat de la Universitat de Girona (coord.): *El Llibre sisè del Codi civil de Catalunya: anàlisi del Projecte de llei*, Ed. Documenta Universitaria, Girona, 2015.

COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: "La condicionalidad de las ayudas de la PAC", en Amat Llombart, Pablo y Múñiz Espada, Esther (ed.): *La nueva PAC 2014-2020 – Un enfoque desde el Derecho Agrario*, Ed. Universitat Politècnica de València, Valencia, 2015.

COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: "La retirada de tierras y los valores paisajísticos", en Amat Llombart, Pablo (dir.): *Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: *Régimen Jurídico de la Propiedad Agraria Sujeta a la nueva PAC*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009.

DE LA CUESTA SÁENZ, José María: "Ayudas y pagos directos a los agricultores", en Amat Llombart, Pablo, y, Muñiz Espada, Esther: *La nueva PAC 2014-2020. Un enfoque desde el Derecho agrario*, Ed. Universitat Politècnica de València, Valencia, 2015.

DE LA CUESTA SÁENZ, José María: "En torno a los límites en el desarrollo normativo de la condicionalidad de los pagos directos", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 54, Enero-Junio 2009.

DE LA CUESTA SÁENZ, José María: "La condicionalidad de los pagos directos en la PAC enfocada desde la parte general del Derecho Civil", en Amat Llombart, Pablo (dir.): *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

DÍAZ POBLETE, Carmelo: *Estudios ambientales directos de la arquitectura verde de la PAC*. *Estudio para el caso de España*. Tesis doctoral. Ed. Universidad de Castilla La Mancha, Albacete, 2022.

FEGA: "Publicación en el visor SIGPAC de la capa «Cultivos Reiterados» (Recintos declarados de un mismo cultivo en las dos últimas campañas)", 10 de febrero de 2025.

GARCÍA DELGADO, José Luis, y, García Grande, María Josefa: "Nacimiento y desarrollo de una idea de la conferencia de Stressa en 1958 a la reforma Macsharry en 1992", en García Delgado, José Luis, y, García Grande, María Josefa (dirs.): *Política agraria común: balance y perspectivas*, Colección de Estudios Económicos, nº 34, Ed. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona "La Caixa" – Servicio de Estudios, Barcelona, 2005.

GARCÍA GARCÍA, Sara: "Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 27 de febrero de 2014, C-396/12", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 262, 2024.

HERRÁIZ SERRANO, Olga: "Reflexiones sobre la evolución de la política agrícola comunitaria", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 11, 1997.

JOVELLANOS, Gaspar Melchor de: *Informe de la sociedad económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de ley agraria, extendido por su individuo de número el señor don Gaspar Melchor de Jovellanos, a nombre de la junta encargada de su formacion*, Imprenta de I. Sancha, Madrid, 1820.

MASSOT MARTÍ, Albert: *España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013*, Documento de Trabajo 35/2009, Ed. Real Instituto Elcano, 3 de julio de 2009

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: "Preguntas más frecuentes sobre la nueva PAC 2023-2027", 10 de febrero de 2023.

NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio: "Responsabilidad del agricultor y crisis ecológica", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 52, Enero – Junio 2008.

PALAZÓN GARRIDO, María Luisa: "Malas prácticas agrarias y daños ambientales en las relaciones jurídicas", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 52, Enero – Junio 2008.

RIVAS VALLEJO, Pilar: "El empleador y su deber de prevención (I)", en García González, Guillermo, y, Garrigues Giménez, Amparo: *Manual de Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca: "Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes", en García Álvarez, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca; Nogueira López, Alba (coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales*, Ed. CIEMAT, Madrid, 2020.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel: "El Derecho Agrario en España: Perspectiva Histórica y Prospectiva", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 37, Julio-Diciembre 2000.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Ignacio: *La condicionalidad reforzada*, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 28 de septiembre de 2022.

VÁZQUEZ, Carlos, y, Orteu Berrocal, Eduardo: "La nueva regulación sobre la protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias", *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 121, 21 de marzo de 2022.

VICEDO CAÑADA, Luisa: "Principales contratos laborales aplicables a las empresas agroalimentarias", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 55, Julio-Diciembre 2009.

VIDAL VIDAL, Joaquín: El contrato laboral agrario, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 55, Julio-Diciembre 2009.

DATOS AGRARIOS Y AGRICULTURA INTELIGENTE: A PROPÓSITO DEL REGLAMENTO DE DATOS

AGRICULTURAL DATA AND SMART AGRICULTURE: ON THE (EU) DATA ACT

ISABEL ESPÍN ALBA

Catedrática de Derecho Civil
Universidad de Santiago de Compostela

RESUMEN: El objetivo del presente trabajo es un análisis crítico, desde el punto de vista del agricultor y de la producción agraria, del crecimiento de la importancia de los datos agrarios como consecuencia del avance de las técnicas relacionadas con la agricultura inteligente. Particularmente, propone un análisis de las consecuencias de la aplicación, a partir del 12 de septiembre de 2025, del Reglamento (UE) de Datos, en el marco de la Estrategia Europea de Datos, poniendo de manifiesto las intersecciones entre protección de datos, contratos, derecho agrario y agroalimentario, secretos empresariales, propiedad intelectual, reflejo de la complejidad legislativa que acompaña la actividad agraria en la actualidad y la inevitable expansión material del derecho agroalimentario.

ABSTRACT: The aim of this paper is a critical analysis, from the point of view of the farmer and agricultural production, of the growth of the importance of agricultural data as a consequence of the advance of techniques related to smart agriculture. In particular, it proposes an analysis of the consequences of the application, as of September 12, 2025, of the (EU) Data Regulation, within the framework of the European Data Strategy, highlighting the intersections between data protection, contracts, agricultural and Agri-Food Law, Trade Secrets, intellectual property, reflecting the legislative complexity that accompanies agricultural activity today and the inevitable material expansion of Agri-Food Law.

PALABRAS CLAVE: datos agrarios/agricultura inteligente/inteligencia artificial/Reglamento de datos/secretos comerciales/propiedad intelectual

KEY WORDS: agricultural data/smart agriculture/artificial intelligence/Data Act/trade secrets/intellectual property

SUMARIO: I. Introducción. 1. Propuesta de estudio. 2. Contexto: la agricultura inteligente. II. Agricultura inteligente y datos agrarios. 1. Datos agrarios, Política Agrícola Común y agricultura inteligente. 2. Estrategia Europea de Datos: hacia un Espacio Común de Datos Agrarios. III. El Código de conducta sobre el intercambio de datos agrarios: camino del Reglamento (UE) de Datos. 1. Rasgos generales del CCIDA. 2. Tipología de datos agrarios en el CCIDA. IV. El Reglamento (UE) de Datos. 1. Contenido esencial. 2. Definiciones: datos, tenedor de datos, usuarios y producto conectado. 3. Objeto y ámbito de aplicación. 4. Dimensión contractual. A) Obligaciones precontractuales. B) Cláusulas abusivas. 5.Interoperabiblidad, contratos inteligentes e intercambio de datos. 6. Datos agrarios e interés público. 7. Secreto comercial y propiedad intelectual. V. Reflexiones finales. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

1. Propuesta de estudio

El sector agroalimentario, como cualquier otra actividad económica, es objeto del fuerte impacto de las nuevas tecnologías de la denominada revolución industrial 5.0 relacionadas con la inteligencia artificial, la robótica y el internet de las cosas (*Internet of things*, IoT). De hecho, estamos en un momento de transición de la industria 4.0 caracterizada por los procesos automatizados y el uso cada vez más frecuente de máquinas inteligentes hacia una industria 5.0 en la que se busca un uso más eficiente de la inteligencia artificial que, de la mano del IoT y con una mayor interacción hombre-máquina, proporcione una producción más sostenible[1].

En todo el recorrido de la cadena alimentaria[2] o de la cadena de actividades[3], pasando por diversos temas conexos a la producción, industrialización y

1 HOLZINGER, A. et al., «Human-Centered AI in Smart Farming: Toward Agriculture 5.0», *IEEE Access*, vol. 12, 2024, pp. 62199-62214. Sobre algunas de las tecnologías emergentes en el enfoque 5.0 y las dificultades de capacitación, vid. PÉREZ-DOMÍNGUEZ, L.A., «Las principales tecnologías de la era de la industria 5.0», *Revista Ingenio*, vol. 21, núm.1, 2024, pp.60-70.

2 El artículo 5 a) de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la Cadena Alimentaria entiende por cadena alimentaria el «conjunto de actividades que llevan a cabo los distintos operadores que intervienen en la producción, transformación y distribución de productos agrícolas y alimentarios, excluyendo las actividades de transporte, y las empresas de hostelería y de restauración con un volumen de facturación inferior a diez millones de euros, excluyéndose también las empresas en las actividades de servicios de alojamiento con un volumen de facturación inferior a 50 millones de euros».

3 En un sentido más amplio y dentro de un contexto globalizado de las cadenas de valor, la Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024

distribución de alimentos y otros productos agrarios, la digitalización y utilización de tecnologías avanzadas es una realidad que, no sin dificultades, invade todos los ámbitos del sector.

Desde el punto de vista de un análisis de derecho agroalimentario, el crecimiento exponencial de la importancia económica y social del «dato agrario» invita a unas reflexiones sobre el impacto del Reglamento de Datos de la Unión Europea (en adelante RDUE)[4], de aplicación a partir del próximo 12 de septiembre de 2025[5], centrándonos en uno de los ámbitos de la producción agraria, la denominada «agricultura inteligente».

sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859 introduce el concepto de cadena de actividades como: «(i) las actividades de los socios comerciales que intervienen en los eslabones anteriores de la cadena de una empresa relacionadas con la producción de bienes o la prestación de servicios por parte de la empresa, incluidos el diseño, la extracción, el abastecimiento, la fabricación, el transporte, el almacenamiento y el suministro de materias primas, productos o partes de productos y el desarrollo del producto o del servicio, y (ii) las actividades de los socios comerciales que intervienen en los eslabones posteriores de la cadena de una empresa relacionadas con la distribución, el transporte y el almacenamiento de un producto de dicha empresa, cuando los socios comerciales lleven a cabo esas actividades para la empresa o en su nombre, excluyendo la distribución, el transporte y el almacenamiento de un producto que esté sujeto a controles de las exportaciones con arreglo al Reglamento (UE) 2021/821 o a controles de las exportaciones relacionadas con armas, municiones o materiales de guerra, tras la autorización de la exportación del producto [art. 3.1 g)]».

4 Reglamento (UE) 2023/2854 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Datos), DOUE núm. 2854, de 22 de diciembre de 2023. En su versión española actualizada por la corrección de errores publicada en DOUE de 17 de diciembre de 2024.

5 Es preciso tener en cuenta la aplicación escalonada del RDUE. Así, el artículo 50, en sede de sus Disposiciones finales, establece que este Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el DOUE y será aplicable a partir del 12 de septiembre de 2025.
No obstante, la obligación derivada del artículo 3 (Obligación de hacer accesibles para el usuario los datos de los productos y los datos de servicios relacionados), apartado 1, será aplicable a los productos conectados y a los servicios relacionados con ellos introducidos en el mercado después del 12 de septiembre de 2026.
Por otra parte, el capítulo III (Obligaciones de los tenedores de datos obligados a poner los datos a disposición en virtud del derecho de la Unión), será aplicable en relación con las obligaciones de puesta a disposición de los datos en virtud de disposiciones del Derecho de la Unión o de normativa nacional adoptada de conformidad con el Derecho de la Unión que entren en vigor después del 12 de septiembre de 2025.
El capítulo IV (Cláusulas contractuales abusivas entre empresas en relación con el acceso a los datos y su utilización), será aplicable a los contratos celebrados después del 12 de septiembre de 2025. Este mismo capítulo IV será aplicable a partir del 12 de septiembre de 2027 a los contratos celebrados el 12 de septiembre de 2025 o con anterioridad, siempre que: a) sean de duración indefinida, o b) expiren al menos diez años a partir del 11 de enero de 2024.

Este tipo de aproximación se ubica en una visión transversal y crítica de diferentes materias -protección de datos, contratos, derecho agrario y agroalimentario, secretos comerciales, propiedad intelectual, entre otros- tan característica de la complejidad legislativa que acompaña la actividad agraria en la actualidad. En este punto son muy acertadas las palabras de MUÑIZ ESPADA que, ante su excesiva expansión material, propugna una renovación del Derecho agrolimentario, tanto a nivel europeo como nacional, con base en una necesaria simplificación legislativa[6].

Con todo, el tema aquí estudiado es prueba de lo contrario, es decir, corrobora las dificultades para alcanzar ese objetivo de mejora de la coordinación normativa y se conecta con dos de los ámbitos clave de actuación marcado por la Comisión Europea en su reciente Comunicación «Una visión de la agricultura y la alimentación: configurando juntos un sector agrícola y agroalimentario atractivo para las generaciones futuras»[7]; concretamente, la puesta en marcha de una Estrategia Digital de la UE para la Agricultura que contribuya a la transición hacia una agricultura preparada para la digitalización y la propuesta, en 2025, de un paquete de simplificación general del marco legislativo agrícola actual[8].

6 MUÑIZ ESPADA, E., *Derecho Agroalimentario y Ciberseguridad*, Reus, Madrid, 2019, pp. 5-7.

7 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una visión de la agricultura y la alimentación: configurando juntos un sector agrícola y agroalimentario atractivo para las generaciones futuras», de 19 de febrero de 2025 [COM(2025) 75 final].

8 En la Comunicación «Una visión de la agricultura y la alimentación…», cit., después de reconocer el papel estratégico de la agricultura y seguridad alimentaria, marca como hoja de ruta proponer una PAC más justa sencilla y focalizada, haciendo referencia expresa a simplificar y reducir la carga administrativa, así como a principales acciones relativas a una Estrategia Digital para la Agricultura, un enfoque estratégico de la UE en I&D en favor de la competitividad del sector, CAP en apoyo de la innovación, reforzando el partenariado EIP-Agri, entre otras. Cfr., en todo caso, el art. 6.3 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) núm. 1305/2013 y (UE) núm. 1307/2013, relativo al objetivo de reducción de las cargas administrativas («adoptarán las medidas oportunas para reducir la carga administrativa y garantizar la simplificación en la ejecución de la PAC») y, asimismo, sus Considerandos 1, 3, 19, 43, 54, 58, 107, 109, 133.

Apunta a lo atractivo para los más jóvenes de tales medidas, RAMÓN FERNÁNDEZ, F., «La aplicación de la inteligencia artificial en la agricultura: perspectiva estatutaria y en relación a la protección de datos», *Un estudio sobre el Estado autonómico: propuestas de mejora para el tercer decenio del Siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 154.

En todo caso, consciente de la importancia para los agricultores del tema de la libertad de intercambio de datos, con el estudio de los datos agrarios, en el marco de la aplicación del RDUE, centraremos la cuestión en su impacto normativo en la agricultura de inteligente y/o de precisión, en el estadio productivo de la cadena, incluso porque «en comparación con la UE, España destaca por el peso de su producción primaria y no tanto el de la industria de transformación»[9].

2. Contexto: la agricultura inteligente

Para proceder al análisis normativo propuesto, una cuestión previa que emerge es el alcance del concepto de «agricultura inteligente».

En atención a la desmesurada producción legislativa - y el *soft law* que la precede- sobre temas como la PAC, la Estrategia Europea de Datos o la Inteligencia Artificial[10], no siempre es sencilla la transposición de conceptos generados en diferentes áreas científicas y técnicas, al lenguaje normativo. La velocidad de los cambios y la convivencia de diferentes grados y calidades de revoluciones tecnológicas en un mismo espacio temporal dificultan una armonización jurídica y ello explica, en algunos momentos, una cierta confusión terminológica.

En lo que aquí interesa, es interesante acercarnos a las fronteras entre «agricultura de precisión» y «agricultura inteligente», términos que en más de una ocasión se utilizan como sinónimos, como se verá a lo largo de este trabajo, cuando en realidad presentan diferencias que obedecen a razones evolutivas, puesto que la segunda sería una evolución de la primera.

Así, en lo que concierne a las tecnologías relacionadas con el sector agroalimentario adquiere un especial protagonismo la denominada «agricultura de precisión» entendida como técnica que, con el objetivo de mejorar los indicadores de eficiencia de la producción, permite tanto maximizar el rendimiento de la actividad agraria -por medio de la gestión de los insumos (fertilizantes, suelo, herbicidas, insecticidas, agua, semillas, etc.)- como la reducción de los

9 ICEX-INVEST IN SPAIN y GRUPO COOPERATIVO CAJAMAR, *Mapeo del Ecosistema Agrotech en España*, 2024, p. 5.

10 La norma de referencia de los últimos avances tecnológicos y que obliga a una profunda adaptación terminológica es el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 300/2008, (UE) núm. 167/2013, (UE) núm. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial, «RIA»).

residuos, con un alto grado de adaptación a las condiciones específicas del terreno y el clima[11].

La agricultura inteligente es una evolución de la agricultura de precisión, aunque las expresiones se utilicen indistintamente en ciertos contextos de transición hacia una auténtica industria 5.0[12]. Como bien explica GALLEGO SÁNCHEZ «Comparten ambas el recurso a sensores y al uso de datos, pero se separan en que los meros sensores han sido sustituidos por el Internet de las Cosas, se ha ampliado el número y la calidad de los mismos y, sobre todo, se han convertido en potentes conectores, capaces de mantener entre ellos y con el sistema una máxima conectividad. Del mismo modo ha excedido el ámbito de la recopilación de datos para crear máquinas que pueden realizar labores antes restringidas a los humanos. El uso de datos, además, ha sido sustituido por el Big Data. Y a todo ello se ha adicionado la inteligencia artificial[13] y el blockchain o cadena de datos, entre las técnicas más difundidas»[14], a lo que algunos autores añaden los avances de la biotecnología[15].

11 Según el Considerando N de la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2016, sobre soluciones tecnológicas para una agricultura sostenible en la Unión [2015/2225(INI)], Diario Oficial de la Unión Europea de 6 de marzo de 2018, la agricultura de precisión «consiste en el uso de la automatización y otras tecnologías para mejorar la precisión y la eficacia de prácticas clave de gestión agrícola y que se basa en planteamientos sistémicos para recopilar y analizar datos y optimizar las interacciones entre el clima, el suelo, el agua y los cultivos, y que este tipo de agricultura ha sido concebido, en última instancia, para reducir el uso de plaguicidas, abonos y agua, al tiempo que se mejora la fertilidad del suelo y se optimiza el rendimiento».
Vid. un estudio detallado de la materia en PÉREZ SUAY, A., «Desafíos legales de la agricultura de precisión para la sostenibilidad», *Innovaciones vegetales y signos* distintivos de calidad en la era digital, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 113-144.

12 HOLZINGER, A. et al., «Human-Centered AI in Smart Farming…», cit., p. 62200.

13 Entendido «sistema de IA» como un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales (artículo 3.1. RIA).

14 GALLEGO SÁNCHEZ, E., «Nuevas orientaciones en la protección de la innovación en agricultura: ¿agricultura inteligente versus agricultura ecológica?», *Retos en el sector agroalimentario: Regulación, competencia y propiedad industrial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 210.

15 Como destaca PÉREZ-DOMÍNGUEZ, L.A., «Las principales tecnologías…», cit., p. 65, hay cuatro grupos de temas que interesan a la biotecnología blanca aplicada a la agricultura: «la biosíntesis, la nanotecnología, las nanopartículas, la ingeniería genética, la biotecnología ambiental y la biotecnología vegetal y animal».

Por lo tanto, aunque muy relacionado, el concepto de agricultura inteligente no está limitado a la agricultura de precisión[16].

Es posible afirmar que la trayectoria histórica de la agricultura inteligente se remonta a las primeras manifestaciones de precisión, debido a la introducción de la tecnología GPS en las prácticas de fertilización, irrigación y control de plagas, produciéndose el salto cualitativo con la integración de los principios de la agricultura de precisión a través del IoT y del análisis de datos que propician la supervisión continua del ciclo vital del cultivo y la toma de decisiones en tiempo real y basadas en datos[17]. En un estudio del año 2016 del Parlamento Europeo, ya se vaticinaba el gran potencial de la agricultura de precisión, pues «Los métodos de la AP prometen aumentar la cantidad y la calidad de la producción agrícola utilizando menos insumos (agua, energía, abonos, plaguicidas, etc.). El objetivo es ahorrar costes, reducir la repercusión medioambiental y producir más y mejores alimentos. Los métodos de la AP se basan principalmente en la combinación de las nuevas tecnologías de sensores, la navegación por satélite y la tecnología de posicionamiento, así como el internet de las cosas. La AP se ha ido introduciendo en las explotaciones agrarias de toda Europa y cada vez más ayuda a los agricultores y ganaderos en su labor»[18].

Desde un punto de vista tecnológico y de cambio de paradigma del papel del agricultor, la agricultura inteligente es impulsada por la convergencia entre inteligencia artificial y robótica, con la atención centrada, singularmente, en la integración de sensores inteligentes, junto con tecnologías como el IoT y el análisis de macrodatos (Data Analytics y Big Data), en la búsqueda de prácticas agrícolas más sostenibles, eficientes e inteligentes[19]. En tal escenario, el IoT proporciona la capacidad de supervisar por medio de sensores, en tiempo real, las condiciones del suelo, el clima, crecimiento de las plantas, etc., mientras la analítica de datos permite la interpretación de esos datos y de otros relacionados con la explotación (imágenes de satélites, de drones, información de organismos públicos, etc.) para la toma de decisiones más precisas y tempranas[20].

16 Diferencia señalada en el Anexo 5.7 del documento *Advancing the Internet of Things in Europe* SWD (2016) 110 final, elaborado por la Commission Staff Working para acompañar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Digitalización de la industria europea Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital COM (2016) 180 final).

17 LINAZA, M.T. et al., «Data-Driven Artificial Intelligence Applications for Sustainable Precision Agriculture», *Agronomy*, 11, 1227, 2021, pp. 1-14.

18 Estudio del Parlamento Europeo EPRS, *La agricultura de precisión y el futuro del sector agropecuario*, 2016. Disponible en la web del Parlamento Europeo.

19 Vid. la revisión hecha en SOUSSI, A., «Smart Sensors and Smart Data for Precision Agriculture: A Review», *Sensors*, 24, 2647, 2024, pp. 1-32.

20 Esta es la aproximación del documento de trabajo encargado por el Parlamento Europeo: DE BAERDEMAEKER, J. et al., *Artificial intelligence in the agri-food sector: Applica-*

La combinación entre la robótica y la inteligencia artificial optimiza las actividades agrícolas primarias de siembra, riego, cosecha, etc. La maquinaria agrícola y los drones elevan el umbral de la planificación determinando ubicaciones óptimas, distribución uniforme de cultivos, monitoreo múltiple, eliminación de obstáculos detectados por los sensores, en fin, asegurando un cultivo y recolección precisos, evitando daños y disminuyendo riesgos, factores que influyen de sobremanera en el sector especializado de los seguros agrarios, puesto que minimiza la vulnerabilidad del sector[21].

En la actualidad, se sigue en esa línea de aumento de la previsibilidad, mejorando los modelos de predicción con base en inteligencia artificial, una vez que los datos de los equipos interconectados permiten al agricultor obtener en tiempo real información crucial sobre la producción: condiciones climáticas, niveles de humedad, temperatura, suministro de fertilizantes, de agua, avance de plagas, etc.[22] La observación del comportamiento de los cultivos, tarea ancestral y conformadora de un know how agrario estrechamente vinculado con los conocimientos tradicionales y el patrimonio inmaterial rural ha dado un salto cualitativo en términos de previsibilidad, sin dejar de conferir relevancia al ser humano en las relaciones con la inteligencia artificial[23].

Por lo pronto, se está experimentando con los gemelos digitales (*Digital Twin* o DT), entendidos como una representación virtual de un objeto o sistema físico que abarca su ciclo de vida, para llevar a cabo simulaciones, facilitando la adaptación y la toma de decisiones de forma autónoma, mejorando, asimismo, la seguridad alimentaria[24]. De hecho, el gemelo digital emplea modelos com-

tions, risks and impacts, EPRS, Bruselas, 2023. Es un enfoque descriptivo que se resume en la idea de que la agricultura inteligente es un concepto de gestión que orienta la acción hacia la salvaguarda o el aumento de la productividad agrícola y la seguridad alimentaria en un contexto de limitaciones físicas y químicas variables, un clima cambiante y crecientes demandas o expectativas de transparencia hacia todos los actores de la cadena agroalimentaria.

21 La inteligencia artificial mejora la capacidad de previsión y atención al riesgo lo que puede reducir las primas. Sobre el tema, vid. las consideraciones de GÓMEZ SANTOS, M., «Agritech y digitalización del seguro», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 65, mayo–agosto, 2024. Consultado en Legalteca.

22 LUYCKX, M. & REINS, L., «The Future of Farming: The (Non)-Sense of Big Data Predictive Tools for Sustainable EU Agriculture», *Sustainability* 2022, 14, 12968, p. 9.

23 Sobre el enfoque *human-centric* en la agricultura, vid. HOLZINGER, A. et al., «Human-Centered AI in Smart Farming…», cit., p. 62207.

24 DE BAERDEMAEKER, Josse et al., *Artificial intelligence in the agri-food sector*…», cit., pp. 13-15; LINAZA, M.T. et al., «Data-Driven Artificial Intelligence Applications…», cit., pp. 5-6; ESCRIBÀ-GELONCH, M. et al., «Digital Twins in Agriculture: Orchestration and Applications», *Journal of Agricultural and Food Chemistry*, vol. 72 (10), 2024, pp. 10737-10752.

putacionales y se actualiza a partir de datos en tiempo real que favorecen, con herramientas de simulación, realidad aumentada y *machine learning*, la toma de decisiones más precisas, en atención al cultivo concreto; de tal manera que, a medida en que la tecnología siga avanzando, la integración de los gemelos digitales con otras tecnologías emergentes -como blockchain, inteligencia artificial, tecnologías *cloud* y analítica avanzada- probablemente mejorará aún más sus capacidades para transformar la la agricultura[25].

En todo caso, en el estadio actual de la evolución tecnológica, las ventajas de la agricultura inteligente son evidentes y abarcan tanto intereses privados de los diferentes agentes económicos del sector agroalimentario como intereses públicos relacionados principalmente por las cuestiones medioambientales y de conservación del territorio.

Para el agricultor que utiliza la maquinaria, los drones, el GPS, etc., el análisis de los datos tiene un valor específico para la mejora y rentabilidad de sus cultivos, ya que facilita una planificación más efectiva con la consecuente optimización y mejora del rendimiento, con repercusiones positivas en todo el sector que se beneficia del avance del conocimiento tecnológico y mejora la asignación de recursos escasos, como el agua.

Por citar otras ventajas, se puede mencionar que el enfoque de agricultura inteligente facilita el cumplimiento de estándares de calidad exigidos, por ejemplo, en contextos de producción integrada[26] y/o ecológica[27] que permitan alcanzar el etiquetado y símbolos de calidad y transparencia en todas las fases de la cadena alimentaria. Pensemos en la trazabilidad en los diferentes regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimentarios, esencialmente, denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas, a lo que se pueden añadir los términos de calidad facultativos. De igual modo, proporciona soluciones para la

25 ESCRIBÀ-GELONCH, M. et al., «Digital Twins in Agriculture…», cit., p. 10739.

26 Producción integrada entendida como «sistemas agrícolas de obtención de vegetales que utilizan al máximo los recursos y los mecanismos de producción naturales y aseguran a largo plazo una agricultura sostenible, introduciendo en ella métodos biológicos y químico de control, y otras técnicas que compatibilicen las exigencias de la sociedad, la protección del medio ambiente y la productividad agrícola, así como las operaciones realizadas para la manipulación, envasado, transformación y etiquetado de productos vegetales acogidos al sistema» (artículo 2 RD 1201/2022, de 20 de noviembre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas).

27 Para las diferencias y similitudes entre los dos tipos de producción, así como un análisis crítico de los respectivos marcos normativos, vid. DE LA VILLA BRIONGOS, I., «Reflexiones acerca de la producción integrada en España: modelos alternativos. Hacia la sostenibilidad agraria», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 84, 2024, pp. 7-38.

prevención del desperdicio alimentario, consecuencia de la optimización de los procesos productivos[28].

Ahora bien, se podría seguir enumerando ventajas para el agricultor y/o otros sujetos de la cadena alimentaria, pero también son destacados los beneficios para el interés general, en el contexto de la Agenda 2030 y los acuerdos de la Conferencia entre las partes con relación a los objetivos del cambio climático (ODS y COP 28 y 29)[29]. Bajo este prisma, la agricultura inteligente aparece como una fórmula idónea para el diseño y mejora de buenas prácticas y métodos agrícolas destinados a la conservación y manejo del suelo y la calidad de las aguas[30].

En efecto, los aspectos positivos que se suelen relacionar con los avances tecnológicos están vinculados con el cumplimiento de varios de los Objetivos del desarrollo. Así, con los ODS 2 referido a «poner fin al hambre», ODS 6 al «agua», ODS 7 a la «energía sostenible», ODS 9 a la «industria, innovación e infraestructuras», ODS 12 a la «producción y consumo sostenible» y ODS 15 a la «acción por el clima: huella de carbono»[31].

II. AGRICULTURA INTELIGENTE Y DATOS AGRARIOS

1. Datos agrarios, Política Agrícola Común y agricultura inteligente

La importancia de los «datos agrarios» empieza a manifestarse, entre otros factores, por la generalización de técnicas de agricultura de precisión, en el contexto europeo, incentivadas como pilar de las estrategias relacionadas con

28 Cfr. Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de pérdidas y el desperdicio alimentario, normas que afectan a todos los sujetos de la cadena alimentaria.

29 Sobre la temática, centrada en la capacidad de la agricultura familiar para adaptarse a los impactos adversos del cambio climático, vid. CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., «La implementación de los ODS y la COP en la agricultura familiar y su capacidad de adaptarse a los impactos adversos del cambio climático», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 85, 2024, pp. 39-78.

30 Es apropiado citar algunas prácticas relativas a la agricultura de precisión contempladas en instrumentos políticos de la UE. Así, por ejemplo, las prácticas de la agricultura ecológica y de precisión recogidas en el Reglamento (UE) 2018/848, de 30 de mayo de 2018, como son el plan de gestión de nutrientes, la utilización de enfoques innovadores para minimizar la liberación de nutrientes, el pH óptimo para la absorción de nutrientes, la agricultura circular, la agricultura de precisión para reducir insumos (fertilizantes, agua, productos fitosanitarios) y la mejora de la eficacia del riego.

31 Para un análisis sobre la relación entre el uso de la inteligencia artificial y los ODS, RAMÓN FERNÁNDEZ, F., «La aplicación de la inteligencia artificial…», cit., p. 147.

el Pacto Verde[32]y la PAC[33], y se incrementa con el avance de nuevas funcionalidades de la agricultura inteligente.

La PAC 2023-2027 ha establecido como objetivo la modernización de la agricultura y las zonas rurales mediante el fomento y la puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización. Las principales herramientas diseñadas para la digitalización son: el fomento de la agricultura de precisión, mejora de las infraestructuras de comunicación, intervenciones sectoriales para la mejora de la calidad de los productos, estrategias de «pueblos inteligentes», formación en competencias digitales, etc. En particular, la «Estrategia de la Granja a la Mesa», dentro del «Pacto Verde» reconoce expresamente la vinculación entre digitalización y los objetivos medioambientales[34].

El acceso a las tecnologías relacionadas con la agricultura de precisión es un objetivo remarcado en el seno de la UE[35], puesto que es indiscutible que los

32 CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., «La implementación de los ODS y la COP…», cit., pp. 66-68 y DE SADELEER, N., «La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria?», *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 4, abril 2024. Consultado en Legalteca.

33 La relación entre el incremento de las técnicas de agricultura de precisión y el valor de los datos agrarios en VAN DER BURG, S. et al., «Trust in farm data sharing: refections on the EU code of conduct for agricultural data sharing», *Ethics and Information Technology*, 23, 2021, p. 186.

34 En la *Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural* (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), junto a los objetivos de reducción de la brecha digital, impulsar el desarrollo empresarial y nuevos modelos de negocio, se considera prioritario el objetivo de «Fomentar el uso de datos como motor de impulso sectorial, abordando la interoperabilidad de datos del sector y la apertura de datos, entendiendo el concepto en sentido amplio, de manera que se fomente dicha apertura, tanto por parte de la Administración como en el ámbito de la investigación y del sector privado». Vid., de igual modo, los comentarios de LUYCKX, M. & REINS, L., «The Future of Farming: The (Non)-Sense of Big Data Predictive Tools for Sustainable EU Agriculture», *Sustainability* 2022, 14, 12968, pp. 3 y 9.

35 Vid., por ejemplo, el documento de trabajo elaborado para *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture* que, en distintos puntos, manifiesta la necesidad de que los agricultores tengan acceso a las tecnologías de la agricultura de precisión -como drones y equipos de GPS-, fin que justifica su financiación. Ese mismo documento manifiesta que «Para promover la digitalización en los sistemas agroalimentarios "la Comisión Europea y los Estados miembros deben dar prioridad a un modelo transparente de modelo de gobernanza de datos transparente con normas interoperabilidad y uso ético de los datos, con el objetivo de un uso justo y seguro de los datos en beneficio de todos todos, teniendo en cuenta los aspectos jurídicos y éticos. Deben acelerarse las inversiones en infraestructura digital acelerarse, garantizando una buena cobertura de conectividad a Internet de alta velocidad en todas las zonas (rurales) en toda Europa, lo que incluye maximizar el despliegue de redes de banda ancha (véase C.4.4.). Incentivos, por ejemplo, en el marco de la PAC, son necesarios para la adopción de tecnologías de agricultura de precisión, incluidos los sensores IoT, los drones, la IA y las imágenes satélite, mejorando así la

avances tecnológicos, particularmente la inteligencia artificial, contribuyen a alcanzar tales objetivos. En ese sentido, el artículo 8 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, bajo el epígrafe de «Digitalización para la Descarbonización de la Economía», dentro del marco de la estrategia España Digital 2025, se incluirá la acción relativa de «emplear el potencial de las nuevas tecnologías, como la Inteligencia Artificial, para transitar hacia una economía verde, incluyéndose, entre otros aspectos, el diseño de algoritmos energéticamente eficientes por diseño».

Un enfoque de la agricultura sostenible basado en los datos logra incorporar todos los conocimientos, la tecnología y los recursos de que disponen los responsables de la toma de decisiones por agentes privados y públicos. La introducción de tecnologías robóticas y de inteligencia artificial requieren la recopilación, análisis y procesamiento de una cantidad ingente de datos agrícolas para la toma de decisiones y optimización de procesos. En particular, la analítica derivada del Big Data proporciona herramientas de recomendación que optimizan los procesos y ahorran costes de producción y laborales[36], y favorecen la sostenibilidad[37].

En suma, la inserción de las actividades agrarias en la economía digital y particularmente en el Mercado Único Digital Europeo supone la generación, tratamiento, análisis y gestión de una ingente cantidad de datos durante las distintas fases de la producción agraria que son recopilados, transferidos, tratados, analizados, gestionados y procesados.

Ahora bien, desde la posición del agricultor o ganadero existe una sensación de que, pese a su papel imprescindible en la producción agraria y de su posición destacada en esa recopilación, tratamiento y gestión de los datos generados en el desempeño de su actividad profesional, él no participa de la cadena

---

eficiencia de los y la gestión de los cultivos. Esto debe ir de la mano con una financiación suficiente para la investigación, desarrollo y aplicación de la adquisición de datos interpretación y desarrollo de algoritmos y herramientas de IA.

La Comisión Europea y los Estados miembros también deberían proporcionar formación digital, alfabetización e información sobre digitalización para agricultores y trabajadores de los sistemas alimentarios en general, prestando especial atención a la disponibilidad en las rurales. Deben establecerse mecanismos generales para evaluar el impacto de las iniciativas impacto de las iniciativas de digitalización en el sector agroalimentario. Datos sobre tasas de adopción, ganancias de productividad resultados medioambientales y socioeconómicos para fundamentar decisiones políticas futuras».

36 LUYCKX, M. & REINS, L., «The Future of Farming…», cit., p. 7.

37 Gracias al análisis de datos, los patrones de crecimiento de los cultivos pueden predecirse con mayor exactitud, lo que permite a los agricultores determinar las intervenciones necesarias en el momento oportuno como, por ejemplo, la anticipación al ataque de plagas, reduciendo costes operativos y el impacto medioambiental. LINAZA, M.T. et al., «Data-Driven Artificial Intelligence Applications…», cit., p. 11.

de valor de la economía de los datos agrarios que genera. Observa críticamente que, a pesar de que el objetivo presentado en las diferentes acciones comunitarias es mejorar el rendimiento económico y medioambiental en toda la cadena alimentaria, no se considera debidamente las cargas normativas impuestas a la actividad agraria primaria[38].

Del mismo modo, las críticas se dirigen a una nueva tipología de conflictos de naturaleza eminentemente contractual representada por el intento de monopolización del mercado de determinados bienes y servicios digitales que se pueden ejemplificar con los conflictos derivados de la reivindicación por parte de los agricultores -propietarios y/o usuarios- de los tractores de la marca John Deere sobre la capacidad de reparación y control sobre sus máquinas, el denominado «derecho a reparar», que tuvo como respuesta inicial por parte de la empresa la alegación de que era la una propietaria de los datos recogidos por la máquina y tratados por un software cuya propiedad intelectual también le pertenecía[39]. Sin adentrarnos en esa cuestión específica, el acercamiento a esa problemática de la «propiedad de los datos»[40] se proyecta, en el marco de este artículo, en el examen de la posibilidad de acceso e intercambio de datos agrarios regulada por el RDUE, en el marco de la Estrategia Europea de Datos.

2. Estrategia Europea de Datos: hacia un Espacio Común de Datos Agrarios

El objetivo de un Mercado Único Digital Europeo ha marcado como uno de sus fines, desde sus inicios en el 2015, la creación de una economía europea de datos diseñada en la Comunicación Construir una economía de datos europea»[41]. A partir de ese momento, la Estrategia europea de Datos busca crear un mercado único de datos que facilite su libre circulación, en beneficio de empresas y administraciones públicas[42].

38 Sobre el malestar de los agricultores con ciertos aspectos de la PAC, vid. DE SADELEER, N., «La nueva Política Agrícola Común…», cit.

39 Para la *class action* emprendida por los agricultores nortemericanos, vid. RIMMER, M., «Tractor Rage: Intellectual Property, Agriculture, Competition Policy, and the Right to Repair», *IIC*, 56, 2025, pp. 115–152, con un interesante análisis sobre las intersecciones entre propiedad intelectual, derecho de la competencia y derecho a reparar. Asimismo, el artículo recopila interesante bibliografía sobre el movimiento del «derecho a reparar» en Estados Unidos.

40 ECKARDT, M. & KERBER, W., «Property rights theory, bundles of rights on IoT data, and the EU Data Act», *European Journal of Law and Economics*, 57, 2004, pp. 113-143.

41 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 10 de enero de 2017 COM/2017/09 final.

42 La importancia de los datos no personales para la construcción de un Mercado Único Digital ya se puso de manifiesto en la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión

En esa línea, dicha Estrategia persigue la creación de espacios comunes de datos, en ámbitos estratégicos específicos, como es el caso de la agricultura, en los que participen agentes públicos y privados[43]. El proyecto de un espacio común de datos agrarios (CEADS[44]), lanzado en enero de 2025, tiene como objetivo crear un mercado interior que garantice el intercambio de información sectorial o intersectorial, interconectando diferentes iniciativas, sobre la base del intercambio, procesamiento y análisis de datos de una manera segura, confiable, transparente y responsable. Asimismo, se enmarca en la frontera de distintas políticas, ya que se propone a ser un instrumento para acelerar una doble transición digital y ecológica en el sector, reducir las cargas administrativas y sentar las bases para la aplicación de herramientas de inteligencia artificial (IA) potentes y de reciente aparición[45].

Con carácter general, la Estrategia Europea de Datos está concretizada en el RDUE y en el Reglamento de gobernanza de datos[46] (RGovDUE) y tiene por objeto impulsar una economía de datos fuerte. Presentada como una garantía de gestión segura y eficiente capaz de promover innovación y competitividad, aprovechando al máximo el enorme valor de los datos no personales como un activo reutilizable y en constante expansión en la economía digital.

Resumidamente, el RGgovDUE que entró en vigor el 23 de junio de 2022 y aplicable desde septiembre de 2023 está estructurado en la regulación de tres ejes: a) El intercambio seguro y voluntario de conjuntos de datos que están bajo el poder de organismos públicos sobre los que concurren derechos de terceros que dificultan su reutilización (protección de los datos de carácter personal, propiedad intelectual, secreto comercial, etc.); b) Los servicios de intermediación de datos entre los titulares de datos y sus potenciales usuarios; c) La cesión altruista de datos por parte de empresas, ciudadanos, etc. Se marca como principales objetivos la promoción de un mercado único y armonizado de los datos, el apoyo a la creación y desarrollo de espacios comunes europeos de datos en ámbitos estratégicos, con la participación de agentes públicos y

intermedia de la aplicación de la «Estrategia para el Mercado Único Digital Un mercado único digital conectado para todos» [COM (2017) 228 final, de 10 de mayo].

43 Subraya este aspecto LOZANO HERNÁNDEZ, J., «La data act: ¿un nuevo motor económico para Europa?», *Revista española de derecho internacional*, vol. 76, núm. 2, 2024, pp. 283 y 284.

44 Acrónimo de *Common European Agricultural Data Space*.

45 Vid. el documento de trabajo *Building a European framework for the secure and trusted data space for agriculture*, 2024. Disponible en https://agridataspace-csa.eu/wp-content/uploads/2024/09/AGRIDATA-SPACE-FINAL-BROCHURE-V5.pdf. Fecha de consulta 8 de abril de 2025.

46 Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

privados, el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos y empresas en que sus datos van a ser reutilizados bajo su control, conforme a unos estándares jurídicos y, por último, la superación de obstáculos técnicos a la reutilización de datos, favoreciendo la agilidad en su manejo[47].

Por su parte, el RDUE que será objeto de un comentario más detallado en los próximos epígrafes, se centra en las normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización[48] y se ha planteado como un paso inicial e imprescindible para la creación, entre otros, de un verdadero CEADS[49]. Así, mientras el RGovDUE se centra en los procesos y estructuras que facilitan los intercambios por empresas, particulares y administraciones públicas, el RDUE está dedicado a los aspectos subjetivos y objetivos de la creación de valor a partir de los datos, pues pretende mejorar el intercambio de datos entre las empresas (B2B) y entre las empresas y el sector público (B2G).

Por último, conviene mencionar dos instrumentos de interés para la creación de un CEADS.

Por un lado, Reglamento (UE) 2018/1807 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018 -que entró en vigor el 28 de mayo de 2019-, relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea[50] que en su Considerando 9 marcaba la agricultura como

47 Ficha técnica en https://datos.gob.es/sites/default/files/blog/file/infografia-doble-reglamento-europeo-es_0.pdf. Fecha de la consulta 18 de marzo de 2025.

48 También debemos tener presente la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Con base en el principio general de que los datos públicos y financiados con fondos públicos deben ser reutilizables para fines comerciales o no comerciales, en líneas generales, establece el marco jurídico para la reutilización de la información del sector público, como la información geográfica, catastral, estadística o legal, que obra en poder de los organismos del sector público o las empresas públicas, y de datos de investigaciones financiadas con fondos públicos. Su principal objetivo es impulsar el potencial socioeconómico de la información del sector público, por ejemplo, facilitando su disposición para las empresas emergentes y las pequeñas y medianas empresas, incrementando el suministro de datos dinámicos y conjuntos de datos con un impacto económico especialmente elevado, y fomentando la competencia y la transparencia en el mercado de la información. Tienen la consideración de datos de alto valor aquellos pertenecientes a las siguientes categorías: geoespacial; observación de la Tierra y medio ambiente; meteorología; estadística; sociedades y propiedad de sociedades; y movilidad.

49 Vid. El mencionado documento *Building a European framework ..., cit.*: «Ensuring data sovereignty is crucial, and establishing trust is linked with implementing appropriate data sharing regulations. The Data Act is an initial step in creating a legal framework for data sharing rights and obligations».

50 DOUE de 28 de noviembre de 2018. Un estudio de su tramitación en MASSENO, M.D., «Los datos no personales en las nuevas reglas europeas y su relevancia para los agricultores – una guía para el estudio», *Marco Jurídico de la Ciencia de Datos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 301-303.

sector estratégico al determinar que «La expansión del 'internet de las cosas', la inteligencia artificial y el aprendizaje automático representan las principales fuentes de datos no personales […] Entre los ejemplos específicos de datos no personales se encuentran los conjuntos de datos agregados y anonimizados utilizados para análisis de datos a gran escala, los datos sobre agricultura de precisión que pueden ayudar a controlar y optimizar la utilización de plaguicidas y de agua [y, además] Si los avances tecnológicos hicieran posible transformar datos anónimos en datos personales, dichos datos se deben tratar como datos personales y, en consecuencia, se debe aplicar el Reglamento (UE) 2016/679». Si bien es cierto que, con su entrada en vigor no se ha avanzado siquiera con el tema de la portabilidad -ya que su artículo 6 la configuraba como regla no vinculante[51]- es cierto que ha abierto las puertas a la elaboración de códigos de conducta como el Código de conducta sobre el intercambio de datos agrarios que, a continuación, se analiza.

Por otra parte, es de interés el Reglamento relativo a la Red de Datos de Sostenibilidad Agrícola (RDSA)[52], cuyo objetivo es mejorar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios de la UE mediante un proceso mejorado de recogida de datos que tenga en cuenta los datos medioambientales y sociales, además de los datos económicos ya recogidos a través de la anteriormente denominada Red de Información Contable Agrícola (RICA)[53]. La participación en la recogida es voluntaria, pero se espera que con esta iniciativa se mejoren los enlaces con otras medidas, reduciendo la carga administrativa, se favorezca la utilización de datos para la investigación y elaboración de políticas y se proporcione, en atención a la información obtenida, servicios de asesoramiento específicos para los agricultores.

51 Vid. la crítica en MASSENO, M.D., «Los datos no personales...», cit., p. 314. Comenta esta y otras experiencias similares para el examen del CCIDA: VAN DER BURG, S. et al., «Trust in farm data sharing...», cit., pp. 185–198.

52 Reglamento (UE) 2023/2674 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1217/2009 del Consejo en lo relativo a la conversión de la Red de Información Contable Agrícola en una Red de Datos de Sostenibilidad Agraria (DOUE de 29 de noviembre de 2023).

53 Sobre la tipología de los datos, el Considerando 18 del Reglamento (UE) 2023/2674 dice que «Los datos de la RDSA deben referirse a las actividades agrarias y otras actividades lucrativas directamente relacionadas con las explotaciones, a fin de permitir abarcar todos los aspectos pertinentes de las actividades de dichas explotaciones. Las actividades fuera de la explotación también deberían tenerse en cuenta, como una indicación necesaria de la viabilidad y sostenibilidad generales de la explotación. En ese caso, la granularidad de los datos recopilados debe limitarse a lo estrictamente necesario para analizar la importancia de las actividades fuera de la explotación en relación con las actividades agrarias. En la elaboración de las fichas de explotación no deben tenerse en cuenta datos relacionados con los activos privados».

III. EL CÓDIGO DE CONDUCTA SOBRE EL INTERCAMBIO DE DATOS AGRARIOS: CAMINO DEL REGLAMENTO (UE) DE DATOS

1. Rasgos generales del CCIDA

En la trayectoria seguida hasta la aprobación del RDUE, se hizo una primera apuesta por la vía contractual para solucionar los problemas derivados del acceso e intercambio de datos en el sector agrario, por medio del fomento de la elaboración de códigos de conducta, inspirados en el modelo norteamericano de los *Privacy and Security Principles for Farm Data* (2014) [54].

Con carácter general, la autorregulación es vista como un instrumento positivo para abordar los problemas de asimetría en el control del mercado por parte de las grandes corporaciones agroindustriales[55]. Particularmente, la citada Ley 12/2013 para mejorar el funcionamiento de la Cadena Alimentaria recoge en sus artículos 15 a 17 el «Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria», acompañado de una cláusula de estímulo (artículo 18) a otros códigos de buenas prácticas mercantiles[56].

En esa línea se encuentra el anteriormente citado Reglamento (UE) 2018/1807 que en su Considerando 9 manifiesta que «Con el fin de adaptarse al potencial innovador del mercado y tener en cuenta la experiencia y la competencia de los proveedores de servicios y usuarios profesionales de servicios de tratamiento de datos, la información detallada y los requisitos operativos para la portabilidad de datos deben ser definidos por los agentes del mercado a través de la autorregulación, fomentada, facilitada y supervisada por la Comisión, en forma de códigos de conducta de la Unión que pueden incluir y cláusulas y condiciones contractuales tipo»[57]. Iniciativa

54 MASSENO, M.D., «Los datos no personales...», cit., p. 316.

55 GARDEZI, M. et al., «Artificial intelligence in farming: Challenges and opportunities for building trust», *Agronomy Journal*, 116, 2024, p. 1224; RODRÍGUEZ CACHÓN, T., «Todos hablan, pero pocos saben: los alimentos y su distribución a debate», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 77, núm. 3, 2024, p. 1313.

56 Para una aproximación al «Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria», vid. RODRÍGUEZ CACHÓN, T., «Todos hablan...» cit., pp. 1319-1326.

57 En términos generales, el Comité Europeo de Protección de Datos publicó sus Directrices 1/2019 sobre códigos de conducta y órganos de seguimiento con arreglo al RGPD, pero que sirven de modelo para otros tipos de datos. Estas directrices incluyen información sobre la elaboración de códigos de conducta, criterios para su aprobación y otra información útil. Del mismo modo, las Directrices 1/2018 del Comité Europeo de Protección de Datos sobre certificación e identificación de criterios de certificación de conformidad con los artículos RGPD.

concretizada en su artículo 6 («portabilidad de los datos»[58]) apartado 1, en los siguientes términos:

«1. La Comisión fomentará y facilitará la elaboración de códigos de conducta autorreguladores a escala de la Unión (en lo sucesivo, «códigos de conducta»), con el fin de contribuir a una economía de datos competitiva, basada en los principios de transparencia e interoperabilidad, que tenga debidamente en cuenta estándares abiertos y que incluya, entre otros, los siguientes aspectos:

a) las mejores prácticas para facilitar el cambio de proveedores de servicios y la portabilidad en un formato estructurado, de uso común y de lectura automática, incluidos formatos basados en estándares abiertos cuando lo exija o solicite el proveedor de servicios que reciba los datos;

b) los requisitos de información mínimos para garantizar que los usuarios profesionales, antes de celebrar un contrato de tratamiento de datos, reciban información suficientemente detallada, clara y transparente relativa a los procedimientos, los requisitos técnicos, los plazos y los costes aplicables en caso de que un usuario profesional desee cambiar de proveedor de servicios o transferir sus datos a sus propios sistemas informáticos;

c) los enfoques de regímenes de certificación que faciliten la comparación de los productos y servicios de tratamiento de datos para usuarios profesionales, teniendo en cuenta las normas nacionales o internacionales establecidas, que facilitan la comparabilidad de estos productos y servicios. Dichos enfoques podrán incluir, entre otros, la gestión de la calidad, la gestión de la seguridad de la información, la gestión de la continuidad de negocio y la gestión medioambiental;

d) los planes de comunicación que adopten un enfoque multidisciplinar para concienciar a los interesados sobre el código de conducta»[59].

Así las cosas, a la vista de los parámetros expuestos, para generar un clima de confianza[60] en el que todos los implicados en la cadena agroalimentaria estén dispuestos a compartir datos, con la seguridad de que se respetan las expectativas de un uso legítimo, respetuoso con el marco jurídico, especialmente la protección de datos personales, el derecho de la competencia y los derechos

58 Vid., asimismo, la portabilidad de datos en el artículo 20 RGPD.

59 En todo caso, el ámbito de aplicación del Reglamento se limita, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, al tratamiento en la UE de datos electrónicos que no tengan carácter personal, que: a) se preste como un servicio a usuarios que residan o tengan un establecimiento en la Unión, independientemente de si el proveedor de servicios está establecido o no en la Unión; o b) efectuado por una persona física o jurídica que resida o tenga un establecimiento en la Unión para sus propias necesidades.

60 Como manifiestan VAN DER BURG, S. et al., «Trust in farm data sharing...», cit., p. 190, la opción por la vía de acuerdos tiene por base la confianza.

de propiedad intelectual, se ha elaborado en el seno de la UE, en el año 2018, un Código de Conducta sobre el Intercambio de Datos Agrarios (CCIDA) de naturaleza facultativa y centrado fundamentalmente en los datos no personales[61].

En líneas generales, además de una tipología de datos agrarios regula acceso, control y portabilidad, así como la privacidad y seguridad, a lo que se añade la responsabilidad y propiedad intelectual.

El CCIDA, a pesar de las dificultades de implantación, representa un hito en la conformación de un CEADS, de tal manera que el RDUE hace referencia expresa a la iniciativa en su Considerando 27 en el que, después de reconocer las dificultades competitivas de las empresas del sector, indica «Por lo tanto, el presente Reglamento debe basarse en los últimos avances en sectores específicos, como el Código de conducta sobre el intercambio de datos agrarios mediante contrato. Pueden adoptarse disposiciones de Derecho de la Unión o nacional para regular las necesidades y objetivos específicos del sector».

2. Tipología de datos agrarios en el CCIDA

Los «datos agrarios» pueden ser de distinta naturaleza: referido a la propia explotación en su faceta física (datos agronómicos y terrestres) y empresarial (datos financieros, maquinaria, clientes, contratos, etc.)., a las condiciones climáticas, al objeto de la explotación (animales, plantas), generando un enmarañado de información que revisten una enorme importancia económica y social, en cuanto soporte de un sector básico para la economía de un país[62].

En el contexto del CCIDA se ofrece una clasificación de datos no personales de naturaleza agraria, a modo de aportación técnica reseñable[63].

61 Las organizaciones firmantes fueron COPA – COGECA (Agricultores y Cooperativas), CEJA (Jóvenes Agricultores), CEMA y CLIMMAR (Maquinaria Agrícola), CEETTAR (Contratistas Agrarios y Forestales), ECPA (Protección de Cultivos), Fertilizers Europe, ESA (Productores de Semillas), EFFAB (Ganaderos), FEFAC (Industria de Piensos) y Animalhealth Europe.

62 De acuerdo con el Informe especial *El uso de macrodatos en la política agrícola común* (2022), elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo, para la PAC los datos creados y recogidos que son de mayor interés son: los datos sobre el uso de la tierra procedentes del sistema de identificación de parcelas agrícolas, las encuestas (por ejemplo, de rendimiento económico de las explotaciones), los datos administrativos (por ejemplo, precios de mercado y pagos), los datos sobre el clima, los datos medioambientales (por ejemplo, sobre la biodiversidad o la calidad del suelo), los datos sobre el movimiento de los animales, los datos recogidos mediante maquinaria agrícola de precisión, los datos procedentes de aplicaciones para teléfonos móviles (por ejemplo, sobre fertilizantes o enfermedades de plantas). Disponible en https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/agri-big-data-16-2022/es/

63 VAN DER BURG, S. et al., «Trust in farm data sharing...», cit., p. 188.

La primera referencia es a «Datos de explotación», es decir, datos que se refieren a la explotación y operaciones de la explotación, incluida la administración de la explotación. De ahí se pueden entrever «Datos agronómicos» relacionados con la producción de cultivos (por ejemplo, planificación del rendimiento, datos del suelo, datos de insumos), los «Datos de conformidad», necesarios para el control y la ejecución en relación con las autoridades competentes; y «Datos del ganado» relacionados con la cabaña ganadera (por ejemplo, edad, sexo, indicadores de producción, tales como el rendimiento de la leche y el peso vivo, indicadores de salud y bienestar animal, datos de insumos).

Una categoría destacada en el CCIDA versa sobre los «Datos de la maquinaria» utilizados para operaciones de la máquina (por ejemplo, datos que fluyen entre los controladores del sistema y los sensores de la máquina), a menudo cifrados y no disponibles para evitar la «ingeniería inversa» o modificaciones en la comunicación del sistema de a bordo que podrían provocar un mal funcionamiento de los controles establecidos para proteger al operador y la máquina.

A lo que se unen los «Datos de servicio» empleados para el mantenimiento y la reparación de vehículos, «Datos de suministros agrarios (insumos)», relacionados con la naturaleza, composición y uso de insumos como fertilizantes, piensos, productos fitosanitarios, etc., y «Datos del proveedor de servicios agropecuarios» provenientes de un proveedor de servicios agrícolas que opera en beneficio de un cliente (por ejemplo, los agricultores). De interés exclusivo para la administración de la empresa proveedora de servicios (por ejemplo, tiempo de trabajo de un empleado, rendimiento de la máquina) y no relacionados con la explotación o las operaciones agrícolas.

IV. EL REGLAMENTO (UE) DE DATOS

1. Contenido esencial

El RDUE completa la arquitectura de un Derecho de Datos Europeo y representa un interesante avance en el enfoque de derecho privado[64], rumbo a la creación de un espacio de datos europeo, particularmente en lo que se refiere a

64 DE MIGUEL ASENSIO enfatiza esa superación de la prevalencia de los aspectos de derecho público en materia de protección de datos, pero remarca que, a pesar del interesante enfoque privatista, a diferencia de otros instrumentos comunitarios como el RGPD o el Reglamento (UE) 2022/2065, el RDUE no contiene disposiciones sobre los mecanismos de tutela de Derecho privado, particularmente, la posibilidad de que «los afectados que consideren que los derechos que le confiere este Reglamento han sido vulnerados ha solicitar una indemnización con cargo a las entidades sometidas al Reglamento por cualquier daño o perjuicio sufrido como consecuencia de su incumplimiento de sus obligaciones en virtud

cuestiones como la obligación de información precontractual en los contratos sobre productos conectados o servicios relacionados con internet, las cláusulas abusivas entre empresas o determinados aspectos de los contratos inteligentes[11], a lo que se suma la protección de secretos comerciales y prevención de transferencias ilícitas de datos[65].

En un escenario de transformación de todos los sectores de la economía debido a las tecnologías basadas en los datos, con el fin de responder a las necesidades de la economía digital y eliminar los obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior de datos, el RDUE apuesta por establecer un marco armonizado que especifique quién tiene derecho a utilizar los datos del producto o los datos del servicio relacionado, en qué condiciones y sobre qué base, garantizando que los usuarios de un producto conectado o servicio relacionado en la Unión puedan acceder oportunamente a los datos generados por el uso de dicho producto conectado o servicio relacionado y que puedan utilizarlos, entre otros, compartiéndolos con terceros de su elección[66].

Es más que una política, es un cambio de enfoque que, sin cerrar el proceso de creación de espacios comunes entra de lleno en la transformación de los conceptos de titularidad, uso y propiedad de los datos[67], con el fin de aumentar su disponibilidad, en particular datos industriales, y fomentar la innovación basada en su intercambio, al tiempo que garantiza la equidad en la asignación del valor de los datos entre todos los actores de la economía de datos.

El RDUE se presenta como un instrumento armonizado sobre quién tiene derecho a utilizar los datos relativos al uso, rendimiento o entorno, incluyendo metadatos, de productos conectados y servicios relacionados y en qué condiciones, con el objetivo de «garantizar la equidad en la asignación del valor de los datos entre los agentes de la economía de los datos y fomentar el acceso equitativo a los datos y su utilización para contribuir al establecimiento de un verdadero mercado interior de datos»[68].

El sector agroalimentario no es ajeno a esta realidad. Para empezar, el ámbito de aplicación del RDUE incluye los productos conectados que, a través de sus componentes o sistemas operativos, obtengan, generen o recopilen datos

del Reglamento» (DE MIGUEL ASENSIO, P., «El nuevo Reglamento (UE) 2023/2854 de Datos», *La Ley Unión Europea*, núm. 121, 2024, Consultado en LA LEY 2022/2024).

65 Resume sus aspectos más destacados, LOZANO HERNÁNDEZ, J., «La data act…», cit., pp. 288-292.

66 Considerandos 1 a 4 RDUE.

67 ECKARDT, M. & KERBER, W., «Property rights theory…», cit., pp. 113-143.

68 Considerando 119 RDUE. Para una visión general de la entonces propuesta de RDUE, LEISTNER , M. & ANTOINE, L., « Attention Attention, here comes the EU Data Act! A critical in-depth analysis of the Commission's 2022 Proposal», *IPITEC*, 13, 2022, pp. 339-349.

relativos a su rendimiento, uso o entorno y que puedan comunicar dichos datos mediante un servicio de comunicaciones electrónicas, una conexión física o un acceso en el dispositivo, a menudo denominado IoT, como es el caso, por ejemplo, de la maquinaria agrícola[69].

La accesibilidad de los datos relativos al rendimiento de los equipos agrícolas favorece la optimización de los ciclos operativos, líneas producción y cadena de suministro, aunque como destaca el Considerando 27 RDUE los datos agrarios no se ciñen exclusivamente a esas actividades, de modo que «Esto podría incluir el uso de la información sobre el rendimiento global de una empresa, o de una explotación agraria, en las negociaciones contractuales con el usuario sobre la posible compra de los productos, o de los productos agrícolas, del usuario en su propio detrimento, o para alimentar bases de datos más amplias de determinados mercados —por ejemplo, las bases de datos sobre el rendimiento de los cultivos para la próxima temporada de cosecha—, ya que tal uso podría afectar negativamente al usuario de manera indirecta». Y añade que para ello, «el usuario debe disponer de la interfaz técnica necesaria para gestionar los permisos, preferiblemente con opciones de permiso detalladas (como "permitir una vez" o "permitir cuando se utilice esta aplicación o servicio"), incluída la opción de retirar tal permiso")».

2. Definiciones: datos, tenedor de datos, usuarios y producto conectado

Pues bien, para entender el alcance del RDUE es preciso acercarnos a algunas definiciones que delimitan su ámbito de aplicación, por ejemplo, con relación a la legislación relativa a la protección de datos personales, concretamente el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)[70].

De esa forma, se entiende por «datos»: cualquier representación digital de actos, hechos o información y cualquier compilación de tales actos, hechos o información, incluso en forma de grabación sonora, visual o audiovisual (artículo 2.1); «metadatos»: una descripción estructurada del contenido o de la utilización de los datos que facilita la búsqueda o la utilización de esos datos; «datos personales»: los datos personales tal como se definen en el artículo 4.1 RGPD[71]; y, por exclusión, «datos no personales»: aquellos que no sean datos personales.

69 Considerando 12 RDUE.

70 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), DOUE de 4 de mayo de 2016.

71 Artículo 4.1. RGPD: «datos personales»: toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular me-

Al igual que el Reglamento (UE) 2022/868, el RDUE determina que en situaciones de conflicto, prevalecerá la protección de los datos personales contemplada en el RGPD y en la Directiva 2002/58/CE sobre la privacidad en las comunicaciones electrónicas (artículo 5.7 RDUE) [72]. En efecto, el Considerando 7 insiste en la idea de que en la aplicación e interpretación del RDUE siempre prevalece el derecho fundamental a la protección de datos personales[73], estando vigente los principios de minimización y protección de datos desde el diseño y por defecto cuando el tratamiento implica riesgos significativos para los derechos fundamentales de las personas[74].

En suma[75], en algunos casos el RDUE especifica y complementa el RGPD (por ejemplo, la portabilidad en tiempo real de los datos del IoT). En otros supuestos, el RDUE restringe la reutilización de datos por terceros (por ejemplo,

diante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.

72 Artículo 5.7. RDUE: «Cuando el usuario no sea el interesado cuyos datos personales se soliciten, los datos personales generados por el uso de un producto conectado o servicio relacionado se pondrán a disposición del tercero por parte del titular de datos solo cuando exista una base jurídica válida para el tratamiento con arreglo al artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/679 y, en su caso, se cumplan las condiciones del artículo 9 de dicho Reglamento y del artículo 5, apartado 3, de la Directiva 2002/58/CE»

73 Considerando 7 RDUE: «El derecho fundamental a la protección de los datos personales está salvaguardado, en particular, por los Reglamentos (UE) 2016/679 y (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo. Además, la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (8) protege la vida privada y la confidencialidad de las comunicaciones, incluso mediante condiciones para el almacenamiento de datos personales y no personales en los equipos terminales, y el acceso desde estos. Dichos actos legislativos de la Unión constituyen la base para un tratamiento de datos sostenible y responsable, incluso cuando los conjuntos de datos contengan una combinación de datos personales y no personales. El presente Reglamento complementa el Derecho de la Unión y se entiende sin perjuicio del Derecho de la Unión en materia de protección de datos personales y de la intimidad (o privacidad), en particular, en lo que se refiere a los Reglamentos (UE) 2016/679 y (UE) 2018/1725 y la Directiva 2002/58/CE. Ninguna disposición del presente Reglamento debe aplicarse o interpretarse de manera que se reduzca o limite el derecho a la protección de los datos personales o el derecho a la privacidad y la confidencialidad de las comunicaciones. Todo tratamiento de datos personales en virtud del presente Reglamento debe cumplir el Derecho de la Unión en materia de protección de datos, incluido el requisito de una base jurídica válida para el tratamiento con arreglo al artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/679 y, cuando proceda, las condiciones del artículo 9 de dicho Reglamento y del artículo 5, apartado 3, de la Directiva 2002/58/CE. El presente Reglamento no constituye una base jurídica para la recogida o generación de datos personales por parte del titular de datos.

74 Considerando 8 RDUE.

75 Respuesta a la pregunta de cómo el RDUE interactúa con el RGPD. Vid. Preguntas frecuentes sobre el *Data Act*, documento publicado por la Comisión Europea, el 3 de febrero de 2025.

el artículo 6 RDUE). En caso de conflicto entre el RGPD y el RDUE prevalecerán las normas del RGPD sobre protección de datos personales ex artículo 1.5 RDUE[76].

En otro orden de cosas, para el análisis de la efectiva protección de datos, debemos tener presente las definiciones de usuario y de tenedor de datos.

La cuestión no es menor como se comprueba con la publicación en el DOUE de 17 de diciembre de 2024 de correcciones de errores a la versión española de los Reglamentos (UE) 2022/868, de 30 de mayo de 2022 (Reglamento de Gobernanza de Datos) y 2023/2854, de 13 de diciembre de 2023 (Reglamento de Datos). La corrección indica que el término «titular de datos» -«right holder» en su versión en inglés-, en sus diversas formas gramaticales, se sustituye en todo el Reglamento por «tenedor de datos» en la forma gramatical adecuada y con las correspondientes adaptaciones gramaticales en el texto.

Como se puede comprobar no es una simple cuestión gramatical. Estamos en presencia de un interesante debate que escapa al objeto del presente estudio, pero que merecerá una detallada atención, principalmente por los civilistas, sobre el desplazamiento de las formas de propiedad hacia la posesión o tenencia de bienes en la economía de los datos y un mayor protagonismo del control de los datos[77].

Así las cosas, el artículo 2.12 define «usuario» como una persona física o jurídica que posee un producto conectado o a la que se le han transferido por contrato derechos temporales de uso de dicho producto conectado, o que recibe servicios relacionados; mientras, «tenedor de datos» es una persona física o jurídica que tiene el derecho o la obligación, con arreglo al presente Reglamento, al Derecho de la Unión aplicable o a la normativa nacional adoptada de conformidad con el Derecho de la Unión, de utilizar y poner a disposición datos, incluidos, cuando se haya pactado contractualmente, los datos del producto o los datos de servicios relacionados que haya extraído o generado durante la prestación de un servicio relacionado (artículo 2.13).

Pues bien, tanto el tenedor como dicho usuario tendrán la consideración de responsables del tratamiento de los datos[78] del interesado, persona física que

76 Artículo 1.5 RDUE: «(…) En caso de conflicto entre el presente Reglamento y el Derecho de la Unión en materia de protección de datos personales o de la intimidad, o la normativa nacional adoptada de conformidad con el Derecho de la Unión en la materia, prevalecerá el Derecho aplicable de la Unión o nacional en materia de protección de datos personales o de la intimidad».

77 ECKARDT, M. & KERBER, W., «Property rights theory…», cit., p. 137.

78 Entendiendo por «tratamiento»: toda operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos o conjuntos de datos, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, divulgación por transmisión, difusión o cualquier otro medio de

utiliza el producto conectado o el servicio relacionado. Como aclara el Considerando 7 RDUE, el Reglamento no constituye una base jurídica para la recogida o generación de datos personales por parte del tenedor de datos y, por lo tanto, impone a los tenedores de datos la obligación de poner los datos personales a disposición de los usuarios o de los terceros elegidos por el usuario, previa petición de dicho usuario. Debe proporcionarse dicho acceso a los datos personales que el tenedor de datos trate basándose en cualquiera de las bases jurídicas mencionadas en el artículo 6 RGPD[79].

Cuando el usuario no sea el interesado, el presente Reglamento no contiene ninguna base jurídica para que se proporcione acceso a los datos personales o estos se pongan a disposición de un tercero, y no debe entenderse que concede ningún nuevo derecho al tenedor de datos a utilizar los datos personales generados por el uso de un producto conectado o de un servicio relacionado. En esos casos, podría redundar en interés del usuario facilitar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 6. Dado que el presente Reglamento no debe afectar negativamente a los derechos de protección de datos de los interesados, el tenedor de datos puede atender las solicitudes en esos casos, entre otros modos, anonimizando los datos personales o, en el caso de que los datos fácilmente disponibles contengan datos personales de varios interesados, transmitiendo únicamente datos personales relativos al usuario.

Para finalizar el apartado de definiciones, en el ámbito objetivo, se entiende por «producto conectado» un bien que obtiene, genera, o recoge datos relativos a su uso o entorno y que puede comunicar datos del producto a través de un servicio de comunicaciones electrónicas, una conexión física o un acceso en el dispositivo y cuya función primaria no es el almacenamiento, el tratamiento ni la transmisión de datos en nombre de alguien que no sea el usuario (artículo

puesta a disposición, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción (artículo 2.7).

79 El artículo 6.1 RGPD establece como parámetros de licitud del tratamiento «1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos; b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales; c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento; d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física; e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento; f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño. Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones».

2. 5.) RDUE). Por otra parte, el «servicio relacionado» es un servicio digital, distinto de un servicio de comunicaciones electrónicas, incluido el software, que está conectado con el producto en el momento de la compraventa, el alquiler o el arrendamiento, de tal manera que su ausencia impediría al producto conectado realizar una o varias de sus funciones, o que el fabricante o un tercero conecta posteriormente al producto para añadir, actualizar o adaptar las funciones del producto conectado (artículo 2. 6.). Por ende, la puesta a disposición de datos abarca una amplia variedad de productos y servicios conectados a dispositivos IoT relacionados con la agricultura inteligente como sensores, maquinaria agrícola, drones, sistemas de seguridad y de monitorización de cultivos, aplicaciones móviles, etc.

3. Objeto y ámbito de aplicación

Respecto del objeto y ámbito de aplicación, el RDUE (artículo 1) establece normas armonizadas, entre otros a:

a) la puesta a disposición de datos de productos y de datos de servicios relacionados en favor de los usuarios del producto conectado o servicio relacionado;

b) la puesta a disposición de datos por parte de los tenedores de datos en favor de los destinatarios de datos;

c) la puesta a disposición de datos por parte de los tenedores de datos en favor de los organismos del sector público, la Comisión, el Banco Central Europeo y los organismos de la Unión, cuando exista una necesidad excepcional de disponer de dichos datos para el desempeño de alguna tarea específica realizada en interés público;

d) la facilitación del cambio entre servicios de tratamiento de datos;

e) la introducción de salvaguardias contra el acceso ilícito de terceros a los datos no personales, y

f) el desarrollo de normas de interoperabilidad para el acceso, la transferencia y la utilización de datos.

El Capítulo II, dedicado al «intercambio de datos de empresa a consumidor y de empresa a empresa» - artículos 3 a 7- establece los principios generales del libre intercambio basado en la idea de que cuando el usuario no pueda acceder directamente a los datos desde el producto conectado, o del servicio relacionado, los tenedores de datos deben facilitar el acceso sin demora indebida, de forma gratuita, segura y en formato fácil de usar.

Para el acceso, basta una simple solicitud por medios electrónicos cuando sea técnicamente viable. Asimismo, los tenedores de datos no dificultarán indebidamente el ejercicio de las opciones o los derechos de los usuarios a que

se refiere el artículo 4 RDUE, también ofreciendo opciones a los usuarios de manera no neutra o neutralizando o mermando la autonomía, la toma de decisiones o las opciones del usuario a través de la estructura, el diseño, la función o el modo de funcionamiento de la interfaz digital de usuario o de una parte de ella.

El usuario que accede a los datos podrá utilizarlos para cualquier fin lícito, pero el artículo 4.10 RDUE prohíbe expresamente que los datos obtenidos con arreglo a una solicitud se utilicen para desarrollar un producto conectado que compita con el producto conectado del que proceden los datos. De igual modo, el usuario compartirá los datos con un tercero con esa intención, ni utilizará dichos datos para obtener información sobre la situación económica, los activos y los métodos de producción del fabricante o, en su caso, del tenedor de datos.

4. Dimensión contractual

A continuación, se mencionan algunas de las normas más destacadas respecto de la dimensión contractual, aunque no se puede perder de vista que, según la previsión del artículo 41 RDUE, antes del 12 de septiembre de 2025, la Comisión elaborará y recomendará cláusulas contractuales tipo no vinculantes sobre el acceso a los datos y su utilización, incluidas cláusulas relativas a la compensación razonable y la protección de los secretos comerciales, así como cláusulas contractuales estándar no vinculantes para contratos de computación en la nube para ayudar a las partes en la elaboración y negociación de contratos con derechos y obligaciones contractuales justos, razonables y no discriminatorios.

En ese sentido, es interesante tener en cuenta la reciente publicación, el 2 de abril de 2025, del Informe Final del Comité de Expertos encargado de elaborar modelos de cláusulas contractuales y que recoge los aspectos más conflictivos en la negociación del intercambio de datos, en el marco del RDUE y que servirá de base para las esperadas Recomendaciones de la Comisión[80].

A) Obligaciones precontractuales

Un sistema de naturaleza convencional basado en la confianza y en la transparencia necesita un detallado sistema de obligaciones precontractuales que garanticen la correcta comprensión de la información y matice las situaciones de asimetría. Por ello se establece la obligación de proporcionar al usuario información clara y comprensible sobre: el tipo de datos que se recopilan, cómo se utilizarán y se compartirán, las medidas de seguridad que se aplican a los datos y los derechos del usuario en relación con los datos.

80 EUROPEAN COMMISSION, *Final Report of the Expert Group on B2B data sharing and cloud computing contracts*, 2025.

De modo detallado, el artículo 3 RDUE, bajo el epígrafe de «Obligación de hacer accesibles para el usuario los datos de los productos y los datos de servicios relacionados» consagra un deber de información precontractual, de tal forma que, en un contrato de compraventa o arrendamiento de un producto conectado, el vendedor o arrendador, que puede ser el fabricante, proporcionarán al usuario, como mínimo, la siguiente información, de manera clara y comprensible:

a) el tipo, el formato y el volumen estimado de datos del producto que el producto conectado es capaz de generar;

b) si el producto conectado es capaz de generar datos de forma continua y en tiempo real;

c) si el producto conectado es capaz de almacenar datos en el propio dispositivo o en un servidor remoto, incluido, cuando proceda, el período de conservación previsto;

d) el modo en que el usuario puede acceder a los datos, extraerlos o, en su caso, suprimirlos, incluidos los medios técnicos para hacerlo, así como sus condiciones de utilización y calidad del servicio.

Por otro lado, antes de celebrar un contrato de prestación de un servicio relacionado, el proveedor de dicho servicio proporcionará al usuario, como mínimo, la siguiente información, de manera clara y comprensible:

a) el carácter, el volumen estimado y la frecuencia de recopilación de los datos del producto que se espera obtenga el posible tenedor de datos y, cuando proceda, las modalidades mediante las que el usuario puede acceder a estos datos o extraerlos, incluidas las medidas del posible tenedor de datos relativas al almacenamiento de los datos y la duración de conservación de estos;

b) el carácter y el volumen estimado de los datos del servicio relacionado que vayan a generarse, así como las modalidades mediante las que el usuario puede acceder a estos datos o extraerlos, incluidas las medidas del posible tenedor de datos relativas al almacenamiento de los datos y la duración de conservación de estos;

c) si el posible tenedor de datos prevé utilizar él mismo los datos fácilmente disponibles y los fines para los que se utilizarán dichos datos, y si tiene la intención de permitir que uno o varios terceros utilicen los datos para la finalidad acordada con el usuario;

d) la identidad del posible tenedor de los datos, como su nombre comercial y la dirección geográfica en la que está establecido y, cuando proceda, de otras partes que efectúen tratamiento de datos;

e) los medios de comunicación que permitan al usuario ponerse rápidamente en contacto con el posible tenedor de datos y comunicarse con él de manera eficiente;

f) el modo en que el usuario puede solicitar que los datos se compartan con un tercero y, cuando proceda, dejar de compartir los datos;

g) el derecho del usuario a presentar una reclamación relativa a cualquier infracción de las disposiciones del presente capítulo ante la autoridad competente designada con arreglo al artículo 37;

h) si un posible tenedor de datos es el poseedor de secretos comerciales contenidos en los datos a los que se pueda acceder desde el producto conectado o generados durante la prestación de un servicio relacionado y, cuando el posible tenedor de datos no sea el poseedor del secreto comercial, la identidad del poseedor del secreto comercial;

i) la duración del contrato entre el usuario y el posible tenedor de datos, así como las cláusulas de resolución unilateral del contrato.

B) Cláusulas abusivas

En el Capítulo IV, «con el propósito de proteger a las empresas que puedan encontrarse en una posición negociadora más débil frente a abusos que obstaculicen su acceso a los datos en condiciones adecuadas»[81], bajo el epígrafe de «Cláusulas contractuales abusivas entre empresas[82] en relación con el acceso a los datos y su utilización», el artículo 13 RDUE se aplica a cualquier dato del sector privado al que se acceda y que se utilice sobre la base de contratos entre empresas (artículo 1.2, letra c)[83].

El precepto menciona una serie de cláusulas contractuales impuestas unilateralmente por una empresa a otra, abusivas en unos casos y presuntamente abusivas en otros, en relación con el acceso a los datos y su utilización, y aplicable a los contratos celebrados después del 12 de septiembre de 2025. A estos efectos, en su apartado 6, entiende que es una cláusula contractual impuesta unilateralmente si ha sido aportada por una de las partes contratantes sin que la otra parte contratante haya podido influir en su contenido pese a haber intentado negociarlo. En todo caso, corresponderá a la parte contratante que haya aportado la cláusula contractual demostrar que no ha sido impuesta unilateralmente y la parte contratante que haya aportado la cláusula contractual controvertida no podrá alegar que se trata de una cláusula contractual abusiva.

81 DE MIGUEL ASENSIO, P., «El nuevo Reglamento…», cit.

82 El Considerando 28 RDUE deja claro que «en los contratos entre un titular de datos y un consumidor como usuario de un producto conectado o servicio relacionado que genera datos, se aplica el Derecho de la Unión en materia de protección de los consumidores, en particular las Directivas 93/13/CEE y 2005/29/CE, para garantizar que el consumidor no esté sujeto a cláusulas contractuales abusivas».

83 Las partes de un contrato que entre en el ámbito de aplicación del apartado 1 no excluirán la aplicación del artículo 13, ni establecerán excepciones a este ni modificarán sus efectos.

Así, son consideradas abusivas las siguientes cláusulas impuestas unilateralmente por una empresa:

1. Las cláusulas contractuales sobre el acceso a los datos y su utilización o sobre la responsabilidad y las vías de recurso por incumplimiento o resolución unilateral de obligaciones relativas a datos que hayan sido impuestas unilateralmente por una empresa a otra empresa no serán vinculantes en caso de ser abusivas.

2. No se considerará abusiva una cláusula contractual que refleje disposiciones imperativas del Derecho de la Unión o disposiciones del Derecho de la Unión que se aplicarían si las cláusulas contractuales no regularan la materia.

3. Una cláusula contractual será abusiva si, por su naturaleza, su aplicación se aparta manifiestamente de las buenas prácticas comerciales en materia de acceso a los datos y su utilización, contrariamente a la buena fe y a la lealtad de las relaciones comerciales.

4. En particular, a los efectos del apartado 3, una cláusula contractual tendrá la consideración de abusiva si tiene por objeto o efecto:

a) excluir o limitar la responsabilidad de la parte que haya impuesto unilateralmente la cláusula en caso de acciones intencionadas o negligencia grave;

b) excluir las vías de recurso de que dispone la parte a la que se haya impuesto unilateralmente la cláusula en caso de incumplimiento de obligaciones contractuales o la responsabilidad de la parte que haya impuesto unilateralmente la cláusula en caso de infracción de dichas obligaciones;

c) otorgar a la parte que haya impuesto unilateralmente la cláusula el derecho exclusivo de determinar si los datos proporcionados son acordes con el contrato o de interpretar cualquier cláusula contractual

En los términos del artículo 13. 5 se presumen abusivas si tiene por objeto o efecto:

a) limitar de forma inadecuada las vías de recurso en caso de incumplimiento de obligaciones contractuales o responsabilidad en caso de incumplimiento de dichas obligaciones, o ampliar la responsabilidad de la empresa a la que se haya impuesto unilateralmente la cláusula;

b) permitir a la parte que haya impuesto unilateralmente la cláusula acceder a los datos de la otra parte contratante y utilizarlos de manera que cause un grave perjuicio a los intereses legítimos de dicha otra parte, en particular cuando esos datos contengan datos sensibles desde el punto de vista comercial o estén protegidos por secretos comerciales o derechos de propiedad intelectual;

c) impedir a la parte a la que se haya impuesto unilateralmente la cláusula utilizar los datos que haya proporcionado o generado durante el período de

vigencia del contrato, o limitar la utilización de estos datos en tal medida que esa parte no pueda utilizar, recopilar ni controlar esos datos, ni acceder a ellos, ni explotar su valor de manera adecuada;

d) impedir que la parte a la que se haya impuesto unilateralmente la cláusula resuelva unilateralmente el contrato en un plazo razonable;

e) impedir a la parte a la que se haya impuesto unilateralmente la cláusula obtener una copia de los datos que haya proporcionado o generado durante el período de vigencia del contrato o dentro de un plazo razonable tras su resolución unilateral;

f) permitir a la parte que haya impuesto unilateralmente la cláusula resolver unilateralmente el contrato con un plazo de preaviso excesivamente corto, habida cuenta de cualquier posibilidad razonable de la otra parte contratante de cambiar a un servicio alternativo y comparable y del perjuicio financiero ocasionado por esa resolución, salvo cuando haya razones fundadas para hacerlo;

g) permitir que la parte que haya impuesto unilateralmente la cláusula modifique sustancialmente el precio especificado en el contrato o cualquier otra condición sustantiva relativa a la naturaleza, el formato, la calidad o la cantidad de los datos que deban compartirse, cuando el contrato no especifique ninguna razón válida ni derecho de la otra parte para resolver unilateralmente el contrato en caso de efectuarse tal modificación[84].

Por último, es preciso tener en cuenta que el artículo 13.8 dispone que no se aplicará a las cláusulas comerciales del objeto principal del contrato ni a la adecuación del precio, con respecto a los datos suministrados a cambio.

5. Interoperabiblidad, contratos inteligentes e intercambio de datos

La interoperabilidad es un objetivo de la Estrategia Europea de Datos, en cuanto elemento clave para aportar valor a los datos y básico para el desarrollo de las tecnologías basadas en la Inteligencia Artificial.

En esa línea, el RDUE cuida de la fijación y eficiencia de las condiciones de interoperabilidad que hace posible la ejecución automatizada de los intercambios de datos, para lo cual resulta esencial fijarlas de manera predeterminada, en sus artículo 33 a 36, entendida la interoperabilidad como la capacidad de

84 «La letra g) del presente apartado no afectará a las cláusulas en virtud de las cuales la parte que haya impuesto unilateralmente la cláusula se reserva el derecho de modificar unilateralmente las cláusulas de un contrato de duración indeterminada, siempre que el contrato especificase alguna razón válida para efectuar dicha modificación unilateral, que la parte que haya impuesto unilateralmente la cláusula esté obligada a proporcionar a la otra parte contratante un preaviso razonable para efectuar la modificación planeada y que la otra parte contratante tenga libertad para resolver unilateralmente el contrato sin coste alguno en caso de que se produzca tal modificación».

dos o más espacios de datos o redes de comunicación, sistemas, productos conectados, aplicaciones, servicios de tratamiento de datos o componentes para intercambiar y utilizar datos con el fin de desempeñar sus funciones[85].

En ese marco, es la primera vez que, aunque circunscrito al ámbito de aplicación del Reglamento, se define el contrato inteligente como un programa informático utilizado para la ejecución automatizada de un acuerdo o de parte de este, que utiliza una secuencia de registros electrónicos de datos y garantiza su integridad y la exactitud de su orden cronológico (artículo 2. 39)[86]. Como acertadamente manifiesta DE MIGUEL ASENSIO «pese a la denominación de «contrato inteligente», se trata en realidad de una mera herramienta informática para la ejecución automática de (ciertas obligaciones) de un acuerdo subyacente» [87].

Por lo demás, el legislador comunitario establece obligaciones específicas para los proveedores de contratos inteligentes[88] y que alcanzan a cualquier

85 El diagnóstico contenido en el Considerando 90 RDUE indica que: «Hace falta un enfoque regulador para la interoperabilidad que sea ambicioso y que inspire la innovación para superar la dependencia de un solo proveedor, que obstaculiza la competencia y el desarrollo de nuevos servicios. La interoperabilidad entre servicios de tratamiento de datos implica múltiples interfaces y niveles de infraestructuras y programas informáticos, y rara vez se limita a una prueba binaria de si se puede lograr o no. Por el contrario, la construcción de dicha interoperabilidad está sujeta a un análisis de costes y beneficios que es necesario para determinar si vale la pena perseguir resultados razonablemente previsibles. La norma ISO/IEC 19941:2017 es una importante norma internacional que constituye una referencia importante para la consecución de los objetivos del presente Reglamento, ya que contiene consideraciones técnicas que aclaran la complejidad de dicho proceso».

86 En la Propuesta de Reglamento de Datos de 23 de febrero de 2022 [COM(2022) 68 final] la definición contenida en su artículo 2.16 era de «programa informático almacenado en un sistema de registro electrónico en el que el resultado de la ejecución del programa se registra en el libro mayor electrónico».

87 DE MIGUEL ASENSIO, P., «El nuevo Reglamento…», cit.

88 Artículo 36.1 RDUE «1. El proveedor de una aplicación que utilice contratos inteligentes o, en su defecto, la persona cuya actividad comercial, empresarial o profesional implique el despliegue de contratos inteligentes para terceros en el contexto de la ejecución de la totalidad o parte de un acuerdo, para poner datos a disposición garantizará que los contratos inteligentes cumplen los siguientes requisitos esenciales:
a) solidez y control de acceso, para garantizar que el contrato inteligente se haya diseñado de manera que ofrezca unos mecanismos de control de acceso y un grado de solidez muy elevado con el fin de evitar errores funcionales y contrarrestar los intentos de manipulación por terceros;
b) resolución unilateral e interrupción seguras, para garantizar que exista un mecanismo que permita poner fin a la ejecución de transacciones y que el contrato inteligente incluye funciones internas que permitan reinicializar el contrato o darle instrucciones para poner fin a la operación o interrumpirla, en particular, para evitar futuras ejecuciones accidentales;
c) archivo y continuidad de los datos, para garantizar, en circunstancias en las que el contrato inteligente deba finalizar o desactivarse, la posibilidad de archivar los datos de las

persona cuya actividad comercial, empresarial o profesional implique el despliegue de contratos inteligentes, relacionadas fundamentalmente con las condiciones contractuales y la garantía de su coherencia, para lo cual están obligados a realizar una evaluación y expedir una declaración UE de conformidad referida a la observancia de los requisitos del artículo 36 RDUE[89].

Ahora bien, el peso de la obligación de cumplimiento de las obligaciones específicas y de su evaluación viene reducido por una presunción de cumplimiento por parte de los obligados, cuando se respeten las normas armonizadas que se hayan publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea[90]. En ese sentido, se autoriza a la Comisión a solicitar a una o varias organizaciones europeas la elaboración de normas armonizadas[91] pudiendo, asimismo, adoptar especificaciones comunes[92],

transacciones, así como la lógica y el código del contrato inteligente, con el fin de llevar un registro de las operaciones con datos efectuadas previamente (auditabilidad);
d) control de acceso, para garantizar que el contrato inteligente esté protegido con mecanismos rigurosos de control de acceso en el nivel de la gobernanza y en el del contrato inteligente, y
e) coherencia, para garantizar la coherencia con las condiciones del acuerdo de intercambio de datos que ejecuta el contrato inteligente».

89 Artículo 36.2 y 3 RDUE: «2. El proveedor del contrato inteligente o, en su defecto, la persona cuya actividad comercial, empresarial o profesional implique el despliegue de contratos inteligentes para terceros en el contexto de la ejecución de la totalidad o de parte de un acuerdo, para poner datos a disposición realizará una evaluación de conformidad a efectos del cumplimiento de los requisitos esenciales establecidos en el apartado 1 y expedirá una declaración UE de conformidad respecto al cumplimiento de dichos requisitos.
3. Al expedir la declaración UE de conformidad, el proveedor de una aplicación que utilice contratos inteligentes o, en su defecto, la persona cuya actividad comercial, empresarial o profesional implique el despliegue de contratos inteligentes para terceros en el contexto de la ejecución de la totalidad o de parte de un acuerdo de puesta a disposición de datos será responsable del cumplimiento de los requisitos esenciales establecidos en el apartado 1».

90 Artículo 36.4 RDUE: «4. Se presumirá que un contrato inteligente que se atenga a las normas armonizadas o las partes pertinentes de estas normas, cuyas referencias se hayan publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, es conforme con los requisitos esenciales establecidos en el apartado 1, en la medida en que dichos requisitos estén contemplados por tales normas armonizadas o partes de ellas».

91 Artículo 36.5 RDUE: «5. De conformidad con el artículo 10 del Reglamento (UE) n.o 1025/2012, la Comisión pedirá a una o varias organizaciones europeas de normalización que elaboren normas armonizadas que cumplan los requisitos esenciales establecidos en el apartado 1 del presente artículo».

92 Artículo 36. 6, 7 y 8 RDUE: «6. La Comisión podrá adoptar, mediante actos de ejecución, especificaciones comunes que cubran alguno o todos los requisitos esenciales establecidos en el apartado 1 cuando se cumplan las siguientes condiciones:
a) que la Comisión haya solicitado, en virtud del artículo 10, apartado 1, del Reglamento (UE) n.o 1025/2012, a una o varias organizaciones europeas de normalización la redacción de una norma armonizada que cumpla los requisitos esenciales establecidos en el apartado 1 del presente artículo y:
i) la solicitud no haya sido aceptada,

garantizando la simplificación de los actos[93] y sobre las cuales también regirá una presunción de cumplimiento del contrato inteligente[94].

6. Datos agrarios e interés público

Un número considerable de datos agrarios, como aquellos relacionados con las condiciones climáticas, niveles y calidad del agua, características del suelo, vulnerabilidad del territorio, degradación del medioambiente, ciberseguridad,

---

ii) las normas armonizadas en respuesta a dicha solicitud no se entreguen dentro del plazo establecido de conformidad con el artículo 10, apartado 1, del Reglamento (UE) n.o 1025/2012, o

iii) las normas armonizadas no se ajusten a la solicitud, y

b) no se haya publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea ninguna referencia a normas armonizadas que regulen los requisitos esenciales pertinentes establecidos en el apartado 1 del presente artículo, de conformidad con el Reglamento (UE) n.o 1025/2012 y no se prevea la publicación de ningún proyecto de norma en un plazo razonable.

Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 46, apartado 2.

7. Antes de preparar un proyecto de acto de ejecución a que se refiere el apartado 6 del presente artículo, la Comisión informará al Comité a que se refiere el artículo 22 del Reglamento (UE) n.o 1025/2012 de que considera que se cumplen las condiciones establecidas en el apartado 6 del presente artículo.

8. Cuando prepare el proyecto de acto de ejecución a que se refiere el apartado 6, la Comisión tendrá en cuenta el asesoramiento del CEID y las opiniones de otros organismos o grupos de expertos pertinentes y consultará debidamente a todas las partes interesadas pertinentes».

93 En el sentido de no promover normas técnicas incompatibles o que no cumplan plenamente con los requisitos esenciales. En esa línea, los apartados 10 y 11 del artículo 36 RDUE:

«10. Cuando una norma armonizada sea adoptada por una organización europea de normalización y propuesta a la Comisión con el fin de publicar su referencia en el Diario Oficial de la Unión Europea, la Comisión evaluará la norma armonizada de conformidad con el Reglamento (UE) n.o 1025/2012. Cuando la referencia de una norma armonizada se haya publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, la Comisión derogará los actos de ejecución a que se refiere el apartado 6 del presente artículo, o partes de este que prevean los mismos requisitos esenciales que los contemplados por la norma armonizada.

11. Cuando un Estado miembro considere que una especificación común no cumple plenamente los requisitos establecidos en el apartado 1, informará de ello a la Comisión presentando una explicación detallada. La Comisión evaluará dicha explicación detallada y podrá modificar, si procede, el acto de ejecución por el que se establezca la especificación común en cuestión».

94 Artículo 36.9 RDUE «9. Se presumirá que el proveedor de un contrato inteligente o, en su defecto, la persona cuya actividad comercial, empresarial o profesional implique el despliegue de contratos inteligentes para terceros en el contexto de la ejecución de la totalidad o de parte de un acuerdo de puesta a disposición de datos que cumplan las especificaciones comunes establecidas por los actos de ejecución a que se refiere el apartado 6, o partes de estos, cumple los requisitos esenciales establecidos en el apartado 1 en la medida en que dichos requisitos estén cubiertos por tales especificaciones comunes o partes de ellas».

etc., pueden ser de especial interés para un amplio abanico de instituciones de naturaleza pública.

Por ello, el capítulo V RDUE regula la obligación de poner datos a disposición de los organismos del sector público, la Comisión, el Banco Central Europeo y los organismos de la Unión en razón de necesidades excepcionales, partiendo de la prevalencia del interés público sobre el interés de los tenedores de datos de disponer libremente de los mismos. Ahora bien, al tratarse de una norma restrictiva, en tales casos, el organismo del sector público debe demostrar que los datos incluidos en el ámbito de la solicitud no podrían obtenerse de otro modo de manera oportuna y eficaz y en condiciones equivalentes, por ejemplo, mediante el suministro voluntario de datos por otra empresa o la consulta de una base de datos pública[95].

Sobre este particular, una necesidad excepcional estará relacionada, como regla general, con la necesidad de respuesta a una emergencia pública, si bien el RDUE también prevé necesidades excepcionales en situaciones en las que no existe emergencia alguna como, por ejemplo, el interés público de elaboración de estadísticas oficiales o la mitigación o recuperación de una emergencia pública[96].

Para el alcance del concepto de emergencia pública, el Considerando 64 se refiere a que «En caso de emergencia pública, ya sea una emergencia de salud pública, una emergencia derivada de una catástrofe natural (incluidas las agravadas por el cambio climático y la degradación del medio ambiente) o una catástrofe grave provocada por el ser humano, como un incidente grave de ciberseguridad, el interés público resultante de la utilización de los datos prevalecerá sobre el interés de los tenedores de datos de disponer libremente de los datos que obran en su poder. En tal caso, los tenedores de datos deben estar obligados a poner los datos a disposición de los organismos del sector público, la Comisión, el Banco Central Europeo o los organismos de la Unión que así lo requieran. La existencia de una emergencia pública debe determinarse o declararse con arreglo al Derecho de la Unión o nacional y sobre la base de los procedimientos pertinentes, incluidos los de las organizaciones internacionales pertinentes. En tales casos, el organismo del sector público debe demostrar que los datos incluidos en el ámbito de la solicitud no podrían obtenerse de otro modo de manera oportuna y eficaz y en condiciones equivalentes, por ejemplo, mediante el suministro voluntario de datos por otra empresa o la consulta de una base de datos pública».

95 Considerando 64 RDUE.

96 Considerando 65 RDUE.

7. Secreto comercial y propiedad intelectual

El principio de acceso libre a los datos de productos y servicios puede ser limitado o denegado por razones de seguridad u otros intereses legítimos. En particular, el Reglamento se refiere expresamente, entre otros, al secreto comercial y a la propiedad intelectual[97].

En lo que atañe al secreto comercial, el RDUE requiere que el tenedor de los datos o el poseedor de secretos comerciales identifique aquellos datos protegidos como secretos antes de su divulgación, por lo que las compañías deberán estar preparadas para identificar de forma previa los activos intangibles generados.

Así, los datos de titularidad de una empresa, «datos propietarios», pueden ser objeto de protección por las normas de secretos empresariales[98], concretamente la Directiva (UE) 2016/943[99] y su transposición al derecho español, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales que define el secreto empresarial en su artículo 1.1 como «cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:

a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;

b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y

c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto».

El RDUE crea una serie de salvaguardas para los supuestos de conflictos, en los artículos 4 (apartados 6 a 8) y 5 (apartados 9 a 11) que, básicamente, facultan a los tenedores de datos a exigir a los usuarios -o a terceros elegidos

97 Sobre el tema, vid. GARCÍA VIDAL, Á., «El Reglamento de Datos: implicaciones para los secretos empresariales y la propiedad intelectual», *GA_P*, enero 2024, pp. 1-8 y DE MIGUEL ASENSIO, P., «El nuevo Reglamento…», cit.

98 Adopta la referencia más amplia GARCÍA VIDAL, Á., «El Reglamento de Datos…», cit. En principio, el término «secreto empresarial» abarca tanto el secreto «comercial» como el «industrial». Para un acercamiento más amplio al secreto empresarial en la agricultura, vid. RABASA MARTÍNEZ, I., *El secreto empresarial en la industria del fitomejoramiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

99 Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas (Texto pertinente a efectos del EEE).

por los usuarios- que preserven la confidencialidad de los datos considerados como secretos comerciales.

En todo caso, los tenedores de datos -o el poseedor de los secretos comerciales- deben identificar los secretos comerciales, incluso en los metadatos pertinentes, antes de la divulgación y acordarán con el usuario, o con terceros elegidos por el usuario, las medidas técnicas y organizativas proporcionadas necesarias para preservar la confidencialidad de los datos compartidos. Este fin puede ser alcanzado por medio de cláusulas contractuales tipo, acuerdos de confidencialidad, protocolos de acceso estrictos, normas técnicas y la aplicación de códigos de conducta[100].

Ahora bien, el artículo 4.7 RDUE advierte que cuando no exista un acuerdo sobre las medidas necesarias o si el usuario o no apliquen las medidas acordadas o vulnera la confidencialidad de los secretos comerciales, el tenedor de datos podrá retener o, en su caso, suspender el intercambio de datos identificados como secretos comerciales. Esa decisión del tenedor debe se justificada debidamente y notificada a la autoridad competente ex artículo 37, indicando que ha retenido o suspendido el intercambio de datos y qué medidas no se han convenido o aplicado y, en su caso, qué secretos comerciales han visto su confidencialidad comprometida.

Si bien la regla general es que los tenedores de datos no pueden rechazar una solicitud de acceso a los datos alegando únicamente la existencia de secretos comerciales, en determinados supuestos será admisible la negativa de acceso. Para hacer valer esta excepción, el tenedor de los datos deberá demostrar al usuario o al tercero que, a pesar de las medidas técnicas y organizativas tomadas por el usuario o por el tercero, es muy probable sufra un grave perjuicio económico como consecuencia de la revelación del secreto. Para ello, deberá presentar al usuario o al tercero, por escrito y sin demora indebida, la denegación motivada convenientemente y, asimismo, deberá notificarla a la autoridad nacional competente[101].

100 Pone de manifiesto la conveniencia de la elaboración de modelos de condiciones contractuales para la tenencia y utilización de secretos comerciales, LEISTNER, M. & ANTOINE, L., «Attention…», cit. p. 342. Vid. los modelos propuestos por EUROPEAN COMMISSION, *Final Report of the Expert Group on B2B data sharing and cloud computing contracts*, cit., pp. 107-112.

101 Téngase en cuenta que el artículo 11.1. RDUE permite que el tenedor de los datos adopte medidas técnicas de protección sobre la utilización o divulgación no autorizadas de datos, incluidos contratos inteligentes y cifrado, para impedir el acceso no autorizado a los datos, incluidos los metadatos, y garantizar el cumplimiento de los artículos 4, 5, 6, 8 y 9, así como de las condiciones contractuales acordadas para la puesta a disposición de los datos. En todo caso, dichas medidas técnicas de protección no discriminarán entre destinatarios de datos ni obstaculizarán el derecho de un usuario a obtener una copia, extraer, utilizar o acceder a los datos o a proporcionar datos a terceros de conformidad con el artículo 5 ni

En el ámbito de la propiedad intelectual[102], es relevante que el RDUE exime los datos obtenidos a través de productos conectados de las disposiciones de la Directiva 96/9/CE, sobre bases de datos[103] y que crea un derecho sui generis del fabricante de las bases de datos. Esta Directiva establece un doble régimen jurídico, de modo que protege por la vía del derecho de auto aquellas bases de datos que gocen de originalidad por la selección o disposición de su contenido (artículo 3.1 de la Directiva) y crea un derecho *sui generis* para aquellas que, con independencia de si son protegibles o no por derechos de autor, sean el resultado de la inversión sustancial de su creador para la obtención, verificación o presentación de su contenido (artículo 7.1 de la Directiva) [104].

Si bien es cierto que muchas de las bases conformadas por las recopilaciones de datos descritas en el RDUE no cumplirían con los requisitos de protección de la Directiva 96/9/CE[105], es positiva su regulación. Asimismo, el contenido del precepto no cierra la problemática de la convivencia entre ese derecho propiedad intelectual y una política de creación de espacios comunes de datos, pero permite el debate en otros ámbitos, tal vez en sede de la creación de excepciones, remuneradas según el caso, en sede de la regulación del derecho sui generis del fabricante de bases de datos[106].

---

ningún derecho de un tercero en virtud del Derecho de la Unión o de normativa nacional adoptada de conformidad con el Derecho de la Unión. Los usuarios, los terceros y los destinatarios de datos no modificarán ni suprimirán dichas medidas técnicas de protección a menos que el tenedor de datos acepte.

102 La regla general es que el RDUE no afecta a los derechos de propiedad intelectual (Considerando 13 RDUE).

103 Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos.

104 Artículos 133 a 137 del Título VIII del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia (LPI). El fundamento de la norma es buscar un justo equilibrio entre, por un lado, el interés legítimo de los fabricantes de bases de datos en poder amortizar su inversión sustancial y, por otro, el interés de los usuarios y de los competidores de estos fabricantes en tener acceso a la información contenida en esas bases de datos y la posibilidad de crear productos innovadores basados en esa información.

105 Para un acercamiento a los requisitos de protección se recomienda la lectura de las STJUE de 1 de marzo de 2012, asunto C604/10, *Football Dataco Ltd y otros contra Yahoo! UK Ltd y otros* (ECLI:EU:C:2012:115) y 3 de junio de 2021, CV-Online Latvia v. Melons, C-762/19 (ECLI:EU:C:2021:434).

106 LEISTNER , M. & ANTOINE, L., « Attention…», cit. p. 343. Vid., asimismo, los comentarios sobre el tema en el documento publicado por el Max Planck Institute for Innovation and Competition, con ocasión del debate de la Propuesta de RDUE, concretamente las posiciones (268) a (276) del *Position Statement of the Max Planck Institute for Innovation and Competition of 25 May 2022 on the Commission's Proposal of 23 February 2022 for a*

Para finalizar, conviene tener presente que el RDUE excluye expresamente a los algoritmos de su ámbito de aplicación[107].

V. REFLEXIONES FINALES

Después de haber analizado algunos aspectos de la producción e intercambio de datos en la agricultura inteligente, se pusieron de manifiesto una serie de oportunidades y ventajas en términos económicos, sociales y jurídicos para el sector productivo agrario, pero no sería acorde con la realidad del sector agroalimentario español dejar de mencionar, a modo de reflexión final, los problemas relacionados con:

1º La conectividad, brecha digital y excesiva burocratización de los procesos.

Presupuesto de una auténtica digitalización y de una agricultura inteligente es la mitigación de los graves problemas de conectividad y de brecha digital que todavía lastran la competitividad de la agricultura europea[108]. En ese sentido, el Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa» y se derogan los Reglamentos (UE) núm.1316/2013 y (UE) núm. 283/201429[109] establece la necesidad de que la conectividad llegue a todos los territorios, destacadamente al ámbito rural. Dice su Considerando 38 que «La conectividad a internet de alta calidad es necesaria para abrir nuevas oportunidades econó-

Regulation on Harmonised Rules on Fair Access to and Use of Data (Data Act), de 25 de mayo de 2022. Disponible en la web del Instituto.

107 Opción explicada en el Considerando 15, en los siguientes términos « En cambio, la información que se infiere o se deriva de tales datos, que es el resultado de inversiones adicionales en la asignación de valores o conocimientos que aportan los datos, en particular, mediante algoritmos complejos de propiedad exclusiva, incluidos los que forman parte de programas informáticos de propiedad exclusiva, no debe considerarse incluida en el ámbito de aplicación del presente Reglamento y, por consiguiente, no debe estar sujeta a la obligación del tenedor datos de ponerla a disposición de un usuario o un destinatario de datos, a menos que se acuerde otra cosa entre el usuario y el tenedor de datos. Estos datos podrían incluir, en particular, información derivada de la fusión de sensores, la inferencia o la derivación de datos desde múltiples sensores, recogidos en el producto conectado, utilizando algoritmos complejos de propiedad exclusiva y que podrían estar protegidos por derechos de propiedad intelectual».

108 Como lo recoge la Comunicación de la Comisión de 30 de junio de 2021 titulada «Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040», de 30 de junio de 2021 [COM(2021) 345 final] es necesaria una conectividad fiable, rápida y segura para todos y en toda la Unión, incluidas las zonas rurales y remotas, como las islas y las regiones montañosas y escasamente pobladas, además de las regiones ultraperiféricas.

109 DOUE núm. 249, de 14 de julio de 2021.

micas como la agricultura de precisión o el desarrollo de la bioeconomía[110] en las zonas rurales»[111] y las últimas medidas anunciadas en el ámbito de la reforma de la PAC señalizan a que todavía es un tema prioritario en la agenda comunitaria.

De ese modo, la actividad agraria, y más concretamente la agricultura inteligente, puede ser un elemento impulsor del relevo generacional de las explotaciones agrarias y un atractivo para la fijación de la población en entornos rurales, con el consecuente beneficio para las personas y para el territorio[112], pero ello no se puede conseguir sin conectividad y capacitación digital.

Sobre la educación digital y demás iniciativas de digitalización del campo, otro aspecto que debe ser cuidado, para reducir el rechazo de los agricultores y favorecer una implantación más adecuada al mencionado objetivo del relevo generacional, es la excesiva burocratización de los procesos.

110 Bioeconomía entendida como «el conjunto de las actividades económicas que obtienen productos y servicios, generando valor económico, utilizando, como elementos fundamentales los recursos de origen biológico, de manera eficiente y sostenible. Su objetivo es la producción y comercialización de alimentos, así como productos forestales, bioproductos y bioenergía, obtenidos mediante transformaciones físicas, químicas, bioquímicas o biológicas de la materia orgánica no destinada al consumo humano o animal y que impliquen procesos respetuosos con el medio, así como el desarrollo de los entornos rurales», en *Estrategia española de Bioeconomía: Horizonte 2030*, 2015, p. 21, que recoge, esencialmente, el contenido de la Estrategia de Bioeconomía europea, aplicada a la realidad española. Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/innovacion-medio-rural/estrategiaenbioeconomia23_12_15_tcm30-560119.pdf;
Por consiguiente, abarca la agricultura, la silvicultura, la pesca, la acuicultura y la producción de alimentos, piensos, bioenergía y productos de origen biológico. Vid. Comunicación «Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE…», cit., apartado 1.2.

111 Para el objetivo de eliminación de la brecha digital en los diferentes territorios, téngase en cuenta, también, la Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030 (DOUE de 19 de diciembre de 2022). Sobre la importancia de la interconexión de las zonas rurales, vid. MUÑIZ ESPADA, E., *Derecho Agroalimentario*..., cit., p. 392.

112 En la evolución legislativa comunitaria y en la experiencia de su aplicación en los respectivos Estados miembros, el tópico del relevo generacional como garante de un desarrollo sostenible de las estructuras agrarias estuvo presente en el trasfondo de muchas de las decisiones de política legislativa y, concretamente en el caso español, en los programas de instalación de jóvenes agricultores. Con todo, la cuestión demográfica en las zonas rurales sigue siendo una asignatura pendiente. Así, la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones. «El futuro de los alimentos y de la agricultura», de 29 de noviembre de 2017 [COM (2017) 713 final]. Para hacernos una idea, en el caso español, las estadísticas del último censo agrícola del INE del año 2020 indicaban que, de las 914.871 explotaciones agrícolas, solo en el 4% el titular de la explotación era menor de 35 años. Se puede consultar el Informe MAPA, *Una visión global de la agricultura española a través del análisis del censo agrario* 2020, Madrid, 2023 (Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informemapa_ca2020_tcm30-653742.pdf#page=33).

En ese punto y a modo de ejemplo, pensemos en las dificultades de implantación del Cuaderno digital de la explotación agrícola. El Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola, se dictó con el fin de armonizar la información obrante en las administraciones responsables de diversos ámbitos agrarios e impuso un plazo escalonado para su entrada en vigor. Con todo, ante las dificultades de implantación, el Real Decreto 34/2025, de 21 de enero[113], vino a establecer la voluntariedad en su utilización «salvo que una norma determine lo contrario». Así, en el caso en que deban, por normativa sectorial, llevar un cuaderno de la explotación agraria, pueda hacerlos por medios electrónicos o utilizando soporte papel, a su elección, salvo en los supuestos que la normativa sectorial haga obligatorio que su cumplimentación tenga que ser por medios electrónicos[114].

113 Real Decreto 34/2025, de 21 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola, así como los Reales Decretos 1311/2012, de 14 de septiembre, y 9/2015, de 16 de enero (BOE 22 de enero de 2025).

114 Así, con esta reforma, la redacción del artículo 9 del Real Decreto 1311/2012, tiene el siguiente tenor: «Artículo 9. El Cuaderno Digital de Explotación Agrícola. 1. Los titulares de explotaciones agrarias con unidades de producción agrícolas deberán contar con un cuaderno de explotación cuando así lo determine la normativa sectorial correspondiente, en particular, en materia de nutrición sostenible de los suelos agrarios, productos fitosanitarios e intervenciones PAC. En tales casos, podrán optar por gestionar electrónicamente un Cuaderno Digital de Explotación Agrícola, con el contenido mínimo del anexo II, cuya información se consignará, de manera electrónica, según los procedimientos establecidos en la normativa citada en dicho anexo, por los titulares de explotaciones agrarias o sus representantes. La cumplimentación por medios electrónicos del Cuaderno Digital de Explotación Agrícola será voluntaria siempre y cuando no exista disposición normativa sectorial por la que se determine un obligado registro electrónico de los datos de determinadas actividades agrarias, tal como prevé el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre. En los restantes supuestos, la llevanza del cuaderno podrá realizarse en papel. 2. Los titulares de explotaciones agrarias son los responsables de la veracidad de los datos o información que proporcionen y registren en el CUE. La autoridad competente de la comunidad autónoma será responsable del uso de la información de que disponga y custodie conforme a los apartados anteriores.

Las comunidades autónomas deberán poner a disposición del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la información disponible. A tales efectos, la información del CUE contenida en el sistema informático central del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se actualizará al menos dos veces al año, en los plazos y con el contenido que se establezca mediante orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación».

2ª Complejidad de los mecanismos previstos en el RDUE.

Por lo que se refiere a la aplicación del RDUE, la idea central de una mayor facilidad de acceso e intercambio de datos se puede ver cómo algo positivo, en la mejora de la gestión y aprovechamiento de las explotaciones agrarias, pero sobre este extremo, es pertinente la crítica de DE MIGUEL ASENSIO cuando afirma que «cabe dudar de que las limitaciones del entramado institucional de ejecución y aplicación previsto, unidas a la complejidad inherente a la configuración del instrumento, permitan fácilmente a los usuarios cuando sean consumidores, microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas, obtener tales beneficios y satisfacer plenamente los objetivos que persigue el Reglamento»[115].

Tal vez lo más inmediato sea la puesta en marcha del contenido de las Recomendaciones que la Comisión en breve publicará sobre los modelos de condiciones contractuales y contar con una participación decidida de las organizaciones agrarias y cooperativas en la implementación de acuerdos que favorezcan un acceso e intercambio de datos agrarios más equilibrado y superen las dificultades manifestadas en su momento con el CCIDA.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., «La implementación de los ODS y la COP en la agricultura familiar y su capacidad de adaptarse a los impactos adversos del cambio climático», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 85, 2024, pp. 39-78.

DE BAERDEMAEKER, J. et al., *Artificial intelligence in the agri-food sector: Applications, risks and impacts*, EPRS, Bruselas, 2023.

DE LA VILLA BRIONGOS, I., «Reflexiones acerca de la producción integrada en España: modelos alternativos. Hacia la sostenibilidad agraria», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 84, 2024, pp. 7-38.

DE MIGUEL ASENSIO, P., «El nuevo Reglamento (UE) 2023/2854 de Datos», *La Ley Unión Europea*, núm. 121, 2024. Consultado en LA LEY 2022/2024.

DE SADELEER, N., «La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria?», *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 4, abril 2024. Consultado en Legalteca.

ECKARDT, M. & KERBER, W., «Property rights theory, bundles of rights on IoT data, and the EU Data Act», *European Journal of Law and Economics*, 57, 2024, pp. 113-143.

115 DE MIGUEL ASENSIO, P., «El nuevo Reglamento…», cit.

ESCRIBÀ-GELONCH, M. et al., « Digital Twins in Agriculture: Orchestration and Applications», *Journal of Agricultural and Food Chemistry*, vol 72 (10), 2024, pp. 10737-10752.

GALLEGO SÁNCHEZ, E., «Nuevas orientaciones en la protección de la innovación en agricultura: ¿agricultura inteligente versus agricultura ecológica?», *Retos en el sector agroalimentario: Regulación, competencia y propiedad industrial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 207-239.

GARCÍA VIDAL, Á., «El Reglamento de Datos: implicaciones para los secretos empresariales y la propiedad intelectual», *GA_P*, enero 2024, pp. 1-8.

GARDEZI, M. et al., «Artificial intelligence in farming: Challenges and opportunities for building trust», *Agronomy Journal*, 116, 2024, pp.1217–1228.

GÓMEZ SANTOS, M., «Agritech y digitalización del seguro», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 65, mayo – agosto, 2024. Consultado en Legalteca.

HOLZINGER, A. et al., «Human-Centered AI in Smart Farming: Toward Agriculture 5.0», *IEEE Access*, vol. 12, 2024, pp. 62199- 62214.

ICEX-INVEST IN SPAIN y GRUPO COOPERATIVO CAJAMAR, *Mapeo del Ecosistema Agrotech en España*, 2024.

LEISTNER , M. & ANTOINE, L., « Attention Attention, here comes the EU Data Act! A critical in-depth analysis of the Commission's 2022 Proposal», *IPITEC*, 13, 2022, pp. 339-349.

LINAZA, M.T. et al., «Data-Driven Artificial Intelligence Applications for Sustainable Precision Agriculture», *Agronomy*, 11, 1227, 2021, pp. 1-14.

LOZANO HERNÁNDEZ, J., «La data act: ¿un nuevo motor económico para Europa?», *Revista española de derecho internacional*, vol. 76, núm. 2, 2024, pp. 281-293.

LUYCKX, M. & REINS, L., «The Future of Farming: The (Non)-Sense of Big Data Predictive Tools for Sustainable EU Agriculture», *Sustainability* 2022, 14, 12968, pp. 1-17.

MASSENO, M.D., «Los datos no personales en las nuevas reglas europeas y su relevancia para los agricultores – una guía para el estudio», *Marco Jurídico de la Ciencia de Datos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 301-329.

MUÑIZ ESPADA, Esther, *Derecho Agroalimentario y Ciberseguridad*, Reus, Madrid, 2019.

PÉREZ SUAY, A., «Desafíos legales de la agricultura de precisión para la sostenibilidad», *Innovaciones vegetales y signos* distintivos de calidad en la era digital, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 113-144.

PÉREZ-DOMÍNGUEZ, L.A., «Las principales tecnologías de la era de la industria 5.0», *Revista Ingenio*, vol. 21, núm.1, 2024, pp.60-70.

PURCELL, W. & NEUBAUER, T., «Digital Twins in Agriculture: A State-of-the-art review», *Smart Agricultural Technology*, vol. 3, 2023, 100094, pp. 1-11.

RABASA MARTÍNEZ, I., *El secreto empresarial en la industria del fitomejoramiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

RAMÓN FERNÁNDEZ, F., «La aplicación de la inteligencia artificial en la agricultura: perspectiva estatutaria y en relación a la protección de datos», *Un estudio sobre el Estado autonómico: propuestas de mejora para el tercer decenio del Siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 139-163.

RIMMER, M., «Tractor Rage: Intellectual Property, Agriculture, Competition Policy, and the Right to Repair», *IIC*, 56, 2025, pp. 115–152.

RODRÍGUEZ CACHÓN, T., «Todos hablan, pero pocos saben: los alimentos y su distribución a debate», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 77, núm. 3, 2024, pp. 1285-1332.

SOUSSI, A., «Smart Sensors and Smart Data for Precision Agriculture: A Review», *Sensors*, 24, 2647, 2024, pp. 1-32.

VAN DER BURG, S. et al., «Trust in farm data sharing: refections on the EU code of conduct for agricultural data sharing», *Ethics and Information Technology*, 23, 2021, pp. 185–198.

EL TRABAJO AGRARIO EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA. UNA MIRADA AL "MAR DE PLÁSTICO" DE LA PROVINCIA DE ALMERÍA

AGRICULTURAL LABOUR IN SPANISH LEGISLATION. A LOOK AT THE "MAR DE PLÁSTICO" IN THE PROVINCE OF ALMERÍA

CLAUDIA GESMUNDO

Doctoranda de la "Università degli Studi di Bari"

RESUMEN: Esta contribución, con un enfoque comparativo respecto a la legislación italiana, comienza con un estudio de la condicionalidad social en el contexto del Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España (PEPAC) y, reconstruyendo los cambios normativos introducidos por el Real Decreto-Ley 32/2021 en el ámbito laboral, se centra tanto en la articulación y el papel atribuido a la negociación colectiva por la citada reforma como en el análisis del contrato de trabajo más utilizado en el sector agrario español: el contrato fijo discontinuo. La segunda parte del estudio se centra, por otra parte, en la investigación de un territorio concreto de Andalucía, la provincia de Almería, también conocida como el «mar de plástico», debido a su sistema de agricultura intensiva que abarca unas treinta mil hectáreas de invernaderos.

ABSTRACT: This contribution, with a comparative approach to italian legislation, begins with a study of social conditionality in the context of the spanish CAP Strategic Plan 2023-2027 (PEPAC) and, reconstructing the regulatory changes introduced by Real Decreto-Ley 32/2021 in the labour field, focuses both on the articulation and the role attributed to collective bargaining by the aforementioned reform and on the analysis of the most widely used employment contract in the spanish agricultural sector: the fijo discontinuo contract. The second part of the study focuses on the investigation of a specific territory in Andalusia, the province of Almeria, also known as the «mar de plástico»,

due to its intensive agricultural system covering some thirty thousand hectares of greenhouses.

PALABRAS CLAVE: mercado laboral; agricultura; PAC; legislación española; contratos laborales.

KEYWORDS: labour market; agriculture; CAP; spanish legislation; labour contracts.

SUMARIO: I. La condicionalidad social del plan estratégico de la PAC 2023-2027 (PEPAC). 1. Plan estratégico de la PAC. 2 La influencia en materia laboral de la nueva PAC en España: la condicionalidad reforzada y social. II. El impacto de la reforma laboral introducida por el Real Decreto-ley 32/2021 en el sector agrario en España. 1. El papel de la negociación colectiva territorial. A) Ámbito, desarrollo y validez del convenio. B) Eficacia del convenio colectivo en el sector agrario. 2. El contrato de trabajo fijo discontinuo en España. III. El modelo económico de la agricultura intensiva en la provincia de Almería. 1. La agricultura intensiva en Almería. 2. Evolución del invernadero almeriense. 3. Condiciones laborales de los trabajadores en los invernaderos almerienses. A) Trabajadores inmigrantes: inserción laboral y residencial. IV. Conclusiones finales. V. Bibliografía.

I. LA CONDICIONALIDAD SOCIAL DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC DE ESPAÑA 2023-2027 (PEPAC)

En España, todos los sectores productivos han sufrido importantes transformaciones en los últimos años debido a los cambios en la legislación, pero el sector primario parece ser uno de los más perjudicados. De hecho, este sector ha pasado de ser el ámbito en el que se concentraba la mayor parte de la población activa, a ser un sector en el que trabajan menos personas. Sin embargo, como es obvio, su importancia en términos absolutos sigue siendo máxima, dado que proporciona un bien tan esencial como son los alimentos, haciendo fundamental el objetivo, como para cualquier país, de garantizar un abastecimiento adecuado a la población[1].

A esto hay que añadir que en los países europeos, en comparación con el contexto mundial, hay que tener en cuenta otros factores como, por ejemplo, que la producción agrícola es mucho más barata de importar, ya que existen, en un gran número de países del mundo, unas condiciones sociales y laborales inferiores que hacen que los costes agrícolas sean considerablemente más bajos que en los países de la UE.

1 FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La política agraria común: régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Cizur Menor (Navarra), Elcano (Aranzadi), 2000, pág. 32.

Esta circunstancia, unida a otras muchas, como necesidad de invertir en la modernización de las explotaciones agrarias, la despoblación de las zonas rurales, la escasez de mano de obra, el recurso a trabajadores inmigrantes, la dificultad del productor agrario para soportar los costes de producción[2], y la deficiente aplicación de la normativa laboral y de seguridad social, han obligado al legislador europeo a definir una regulación jurídica dirigida a la promoción y protección del sector agrario, pero también a su adecuada modernización y desarrollo.

Ello ha dado lugar al actual sistema de los países europeos, regulado por la Política Agraria Común (PAC) europea, en el que España, por su peculiar régimen, exige que en algunos casos las normas comunitarias sean concretadas por disposiciones nacionales que tengan en cuenta algunas de sus singularidades difícilmente ignorables[3].

1. Plan estratégico de la PAC

La Política Agrícola Común (PAC) constituye así la primera y más importante normativa supranacional de la Unión Europea y la piedra angular de su propia construcción, siendo además el ejemplo más significativo de redistribución de la riqueza entre los ciudadanos y de intervención pública desde la Segunda Guerra Mundial[4].

Los objetivos de la PAC, ya definidos en el artículo 33 de la versión original del Tratado de Roma de 1957, actual artículo 39 del TFUE, son aumentar la productividad agrícola desarrollando el progreso técnico y garantizando una utilización óptima de los factores de producción, en particular de la mano de obra; garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad del abastecimiento; y asegurar precios razonables a los consumidores.

2 CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., *Armonización europea de las prácticas comerciales desleales: nuevas medidas para equilibrar la negociación en la cadena alimentaria*, Madrid, Dykinson, 2020.

3 AMAT LLOMBART, P., "La futura política agraria común post 2020 y algunas novedades del Derecho agrario europeo y español", en AA.VV. (M.J. CAZORLA GONZÁLEZ, Coord.), *Estudios de Derecho Agrario. Estudios en homenaje al Prof. D. Ramón Herrera Campos*, Madrid, Dikynson, 2020, pág. 19.

4 QUIRÓS HIDALGO, J.G., TASCÓN LÓPEZ, R., "Andamiaje jurídico-normativo del sector agropecuario a partir del derecho de la Unión europea: de la política agraria común europea al plan europeo de acción para el desarrollo de la producción ecológica", en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., ÁLVAREZ CUESTA, H*., La negociación colectiva en el sector agrario*, Madrid, 2023, págs. 84 a 101.

Se trata de objetivos a la vez económicos[5] y sociales[6], dirigidos a proteger los intereses de los productores pero también de los consumidores; sin embargo, junto a los objetivos específicos de la PAC establecidos en el artículo 39 del TFUE, ha sido necesario prever otras numerosas disposiciones del Tratado que añadieran otros objetivos aplicables a todas las políticas y acciones de la UE. En efecto, puede afirmarse que la PAC ha ido asumiendo con el tiempo otros objetivos, además de los que acaban de describirse, de carácter transversal y expresamente previstos por el TFUE, como los vinculados a la promoción de un alto nivel de empleo (artículo 9), la protección del medio ambiente con vistas a promover un desarrollo sostenible (artículo 11), la protección de los consumidores (artículo 12), las exigencias en materia de bienestar animal (artículo 13), la protección de la salud humana (artículo 168, apartado 1) o la cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178).

De nuevo, por ejemplo, el "Pacto Verde" europeo de noviembre de 2019, la "Estrategia de la Granja a la Mesa" y la "Estrategia de la UE sobre Biodiversidad 2030", publicada por la Comisión Europea en mayo de 2020, confirman la creciente transversalidad de las cuestiones agrícolas y alimentarias.

La nueva PAC para el periodo 2023-2027 también avanza en la dirección del desarrollo rural sostenible a través de medidas económicas, medioambientales y sociales. El Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, establece normas sobre el apoyo a los Planes Estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común, financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y deroga los Reglamentos (UE) nº 1305/2013 y nº 1307/2013[7]. Los Planes Estratégicos de la PAC de cada Estado miembro contribuyen a la acción por el clima, la protección de los recursos naturales, la conservación y mejora de la biodiversidad y refuerzan el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

5 Artículo 39, apartado 1, letras a), c) y d).

6 Artículo 39, apartado 1, letras b) y e).

7 El Reglamento (UE) 2021/2116, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC, derogó el Reglamento (UE) n.º 1306/2013; el Reglamento (UE) 2021/2117, modifica el Reglamento (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, el Reglamento (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, el Reglamento (UE) n.º 251/2014, relativo a la definición, designación, presentación, etiquetado y protección de la indicación geográfica de los productos vitivinícolas aromatizados, y el Reglamento (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.

La última evaluación de la Comisión Europea[8] confirma el importante papel de estos Planes Nacionales para apoyar a la agricultura de la UE en la transición hacia un sistema sostenible, pero también para garantizar la renta de los agricultores, la seguridad alimentaria y unas condiciones laborales dignas y adecuadas para los trabajadores agrícolas. La Comisión Europea aprobó el Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) de España el 31 de agosto de 2022 y posteriormente, el 30 de agosto de 2023, aprobó una modificación[9].

2. La influencia en materia laboral de la nueva PAC en España: la condicionalidad reforzada y social

En respuesta a los cambios normativos de la UE, España promulgó la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regula el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras cuestiones relacionadas, y, como desarrollo reglamentario, el denominado "Paquete normativo de Acompañamiento", integrado por normas sobre la gestión y control administrativo de las distintas ayudas. Entre ellas, el Real Decreto 1049/2022[10], de 27 de diciembre, modificado en 2024 por el Real Decreto 567/2024, de 18 de junio, establece las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada[11] y la condicionalidad social que deben cumplir los beneficiarios de ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que perciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI)[12].

8 Para conocer en profundidad los Planes Estratégicos de los distintos Estados miembros, véase *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2979550f-89b4-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en.*

9 RUÍZ SANTAMARÍA, J.L.*,* "Vicisitudes, reformas y desafíos actuales de las relaciones laborales en el sector agrario", en *op. cit.*, 2023, 9, pág. 65.

10 Real Decreto 1049/2022, "por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI)", para consulta ver: *https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/12/27/1049*.

11 La "condicionalidad reforzada" debe entenderse como el conjunto de obligaciones de la PAC representadas por los requisitos legales de gestión (RLG) y las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) que deben cumplir los beneficiarios de esta política para no ver reducidas sus ayudas. Este conjunto de obligaciones está motivado por el actual sistema regulado de la PAC, que incorpora objetivos medioambientales y climáticos más ambiciosos.

12 QUIRÓS HIDALGO, J.G., TASCÓN LÓPEZ, R., "Andamiaje jurídico-normativo del sector agropecuario a partir del derecho de la Unión europea: de la política agraria común europea al plan europeo de acción para el desarrollo de la producción ecológica", en *op. cit.*, 2023, págs. 84 a 101; véase TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 921/2024 de 27 mayo 2024, Rec. 279/2023 en la que el Tribunal Supremo ha des-

La condicionalidad social es uno de los principales instrumentos para garantizar que los beneficiarios de las ayudas de la PAC respetan determinadas normas sociales y laborales, y su objetivo es promover la sostenibilidad social y el respeto de los derechos de los trabajadores agrícolas vinculando la recepción de ayudas de la UE al cumplimiento de la legislación laboral y de derechos sociales.

En concreto, los beneficiarios de la PAC deben demostrar que cumplen la normativa laboral nacional, como las normas mínimas de seguridad, los contratos y los salarios, así como la normativa de la UE sobre condiciones de trabajo, empleo y seguridad en el trabajo[13], lo que supone un incentivo para mejorar las condiciones laborales en las explotaciones.

En España, la aplicación de la condicionalidad social, aplicable a partir del 1 de enero de 2024, ha encontrado algunas dificultades, principalmente debido a la fuerte descentralización del sistema de control y a la falta de coordinación entre las distintas autoridades competentes[14].

Esta fragmentación administrativa ha hecho compleja la aplicación uniforme de las nuevas disposiciones en todo el país.

Para hacer frente a estos retos, las autoridades españolas han trabajado para mejorar la coordinación entre las distintas entidades implicadas y reforzar los mecanismos de control y verificación del cumplimiento de las normas sociales en las explotaciones. El objetivo es garantizar la correcta aplicación de la condicionalidad social, velando por que los beneficiarios de los fondos de la PAC cumplan la normativa laboral y de seguridad.

---

estimado un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la política agrícola común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI). El TS ha reafirmado que el RDL impugnado tiene por objeto establecer las normas para la aplicación de la condicionalidad, tanto la reforzada como la social, condicionalidad que deberán cumplir las personas beneficiarias de las ayudas procedentes de fondos europeos en el marco de la Política Agrícola Común con el fin contribuir al desarrollo de una agricultura socialmente sostenible mediante una mayor concienciación en cuanto a las normas de empleo y protección social.

13 Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a condiciones de trabajo transparentes y previsibles en la Unión Europea; Directiva 89/391/CEE del Consejo, relativa a las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, y Directiva 2009/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.

14 Véase *www.pianetapsr.it.*

El Real Decreto 1049/2022, antes citado, establece en su Título II, bajo el epígrafe "Condicionalidad social", cuáles son las obligaciones en materia de empleo, seguridad y salud de los trabajadores que incumben a los beneficiarios de las ayudas e identifica a los responsables de realizar los controles en las Administraciones competentes en materia laboral y social. Establece la aplicación de una sanción para todos aquellos que, percibiendo ayudas económicas, incumplan la normativa laboral en cualquier momento del año natural. A efectos de la aplicación de la sanción correspondiente, la autoridad encargada del control es la responsable de comunicar al Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma, que es la autoridad competente para la aplicación de la deducción, todas las sanciones definitivas impuestas en ese año natural. En dicha comunicación deberá indicarse, asimismo, la valoración y graduación de la gravedad, alcance, permanencia y, en su caso, reiteración e intencionalidad del incumplimiento, junto con una propuesta de reducción del porcentaje de ayuda en aplicación de los artículos 88 y 89 del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021. No obstante, de acuerdo con los plazos habituales de los procedimientos sancionadores, se prevé que el primer intercambio de información entre las Autoridades Laborales y los Organismos Pagadores pueda tener lugar a partir de principios de 2025, por lo que las primeras sanciones, en su caso, no se harán efectivas hasta finales de este año.

La autoridad competente también tiene la posibilidad de no aplicar la sanción al beneficiario de la ayuda cuando el importe de la misma sea inferior o igual a 100 euros por año natural, no obstante, se informará al beneficiario de la ayuda del incumplimiento constatado y de la obligación de adoptar medidas correctoras para el futuro. En todo caso, si en el control posterior se comprobara que no se han adoptado las medidas correctoras, se tendrá en cuenta a efectos de reincidencia. Mientras tanto, la Inspección de Trabajo ha enviado miles de cartas informando a los productores agrarios de las normas sobre la conversión de contratos temporales en indefinidos, advirtiendo de que si las regularizaciones no se llevan a cabo en el plazo perentorio, se impondrán sanciones severas.

Por último, el Real Decreto 1049/2022 identifica las "normas de condicionalidad social"[15]. En particular, en materia de condiciones de trabajo transparentes y previsibles, la Directiva (UE) 2019/1152 se relaciona, a nivel nacional, con el Real Decreto 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) y el Real Decreto 1659/1998, de 24 de julio, por el que se desarrolla el art. 8, ap. 5, de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, relativo a la información de los trabajadores

15 Véase el anexo 3 del Real Decreto 1049/2022.

sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo; en materia de seguridad y salud de los trabajadores, se relaciona la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, con la Directiva 89/391/CEE; y por último, en materia de seguridad en la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo (Directiva 2009/104/CE), se menciona el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.

No obstante, el citado Real Decreto 1049/2022 fue modificado, como se anticipaba, en 2024 por el Real Decreto 567/2024, de 18 de junio, que introdujo algunos ajustes para garantizar la aplicación efectiva del Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) y, sobre todo, para reducir la carga administrativa de su gestión.

En cuanto a la condicionalidad, el Real Decreto de 2024 flexibilizó la aplicación de los controles y sanciones de condicionalidad, estableciendo que los beneficiarios de ayudas con explotaciones de 10 hectáreas o menos quedarán exentos de los controles y sanciones en materia de condicionalidad reforzada, ya en el año 2024[16].

Esta flexibilidad es la respuesta del Gobierno a las preocupaciones expresadas por los agricultores y ganaderos, así como por sus organizaciones profesionales.

El sector empresarial agrario ve la condicionalidad social como una carga adicional que conlleva la pérdida de competitividad de las producciones agrícolas y ganaderas de la UE frente a los productos de terceros países a los que no se les las mismas condiciones sociales, laborales, económicas o de empleo que a los europeos para estar presentes en el mercado comunitario.

Por ello, la Asociación Valenciana de Agricultores (AVA-ASAJA), por ejemplo, rechaza las cargas previstas a nivel europeo que implican penalizaciones y condiciones adicionales para acceder a las ayudas directas, denunciando que, para los agricultores y ganaderos europeos que ya cumplen con la condicionalidad medioambiental más exigente del mundo, la nueva condicionalidad social "criminaliza laboralmente al sector".

16 Además de una mayor flexibilidad respecto a la aplicación de la condicionalidad, el Real Decreto de 2024 interviene modificando el ámbito de aplicación de las cuatro "Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM)". Para más detalles, véase el Real Decreto 567/2024, de 18 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, "por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI)" disponible en el siguiente enlace: https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/06/18/567.

Entre las asociaciones profesionales resuenan las voces de quienes sostienen que la condicionalidad "representa una continuación de la campaña de acoso y derribo de la clase política al sector agrario", afirmando que los políticos regionales, nacionales y europeos están "trabajando en cuestiones secundarias y no en lo esencial: garantizar precios justos, atraer a los jóvenes al campo, recuperar las tierras que quedaron sin cultivar y adaptar la normativa laboral a la realidad de la agricultura"[17].

En el ámbito sindical, la Federación de Industria, Construcción y Agro del sindicato UGT reivindica, por el contrario, la defensa de una PAC más social, ya que es necesaria para dotar de mayores protecciones sociolaborales a la mano de obra de los sectores agrícolas y ganaderos de toda Europa y, en particular, de los países mediterráneos, receptores de mano de obra inmigrante durante las campañas agrícolas, y celebra la condicionalidad social como "única medida eficaz" para lograr este ambicioso objetivo[18].

Es crucial, en conclusión, que las autoridades españolas, incluso ante la fuerte oposición de las organizaciones patronales, implementen medidas que mejoren la coordinación entre las diversas entidades involucradas, reforzando los mecanismos de supervisión para asegurar el cumplimiento de las normativas laborales en las explotaciones agrícolas. La condicionalidad social de la nueva PAC debe convertirse en un pilar fundamental para todos los Estados miembros, representando una oportunidad esencial para asegurar una mayor protección de los trabajadores en el sector agrícola.

II. EL IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL INTRODUCIDA POR EL REAL DECRETO-LEY 32/2021 EN EL SECTOR AGRARIO EN ESPAÑA

La legislación laboral española ha experimentado importantes cambios en los últimos años, siendo relevante, como es sabido, la reforma aprobada por el Real Decreto-ley 32/2021[19], de 28 de diciembre, "medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación

17 Véanse las declaraciones en la página web de la Asociación Valenciana de Agricultores (AVA-ASAJA), en *https://www.avaasaja.org/index.php/prensa/notas-de-prensa/item/8539-ava-asaja-rechaza-los-planes-de-bruselas-de-anadir-penalizaciones-laborales-a-la-pac.*

18 Véanse las declaraciones en el sitio web de UGT-FICA: *https://www.ugt.es/la-pac-es-una-oportunidad-para-mejorar-las-condiciones-sociolaborales-del-sector* y *https://www.agronegocios.es/agronegocios/internacional/planas-se-abre-a-debatir-la-condicionalidad-social-de-ayudas-pac-frente-a-la-oposicion-de-los-empresarios/.*

19 En lo sucesivo RDL. El RDL puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/30/pdfs/BOE-A-2021-21788.pdf.

del mercado de trabajo, publicado el 30 de diciembre de 2021 en el Boletín Oficial del Estado.

La reforma, fruto de un intenso diálogo social entre el Gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales[20], introdujo importantes cambios que tuvieron un gran impacto en el sector agrícola.

El principal objetivo declarado de la reforma era, de hecho, reducir la creciente precariedad y devaluación salarial que había caracterizado al mercado laboral español en los años anteriores y que había provocado un aumento de la desigualdad y del número de "trabajadores pobres"[21]. Los datos oficiales del INE atestiguan que en España, antes de la reforma, más del 25 por ciento de los trabajadores estaban empleados con contratos de duración determinada, a menudo de muy corta duración, y que la tasa de desempleo era de las más altas de Europa[22].

Hay que tener en cuenta que en España la regulación de las relaciones laborales encuentra su pilar fundamental en el ET[23] que regula aspectos clave como la jornada laboral, la remuneración, las horas extraordinarias y los procedimientos de despido, configurándose como un referente esencial de las relaciones laborales en el país ibérico y representando una norma en la cual se hallan reguladas las instituciones tanto del derecho individual como del colectivo.

Sin embargo, a diferencia de Italia, existe el salario mínimo legal, recientemente incrementado por ley. La regulación de los salarios en general y la del salario mínimo interprofesional (SMI) a nivel nacional, se regulan en los artículos 23-33 del Estatuto de los Trabajadores, mientras que la cuantía concreta del SMI anual es fijada anualmente por el Gobierno, previa consulta con los interlocutores sociales (art. 27 ET), siguiendo el Real Decreto aprobado a finales de diciembre del año anterior.[24]

---

20 La reforma es el resultado de un complejo proceso que ha contado con la participación de los interlocutores sociales, a través de una continua confrontación de las diferentes demandas representadas. Por este motivo, la reforma se presenta como una intervención orgánica y estructural que afecta profundamente a la dinámica del mercado laboral español.

21 SERRANI, L., "Spagna: una riforma complessiva del lavoro per recuperare i diritti e combattere la precarietà", en *bollettinoadapt.it*, 1, 2022.

22 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÌSTICA, en *https://www.ine.es/*. Según datos del INE, la tasa de paro disminuyó tras la aprobación del RDL 32/2021, ya que su entrada en vigor supuso la reducción automática del número de contratos temporales en favor de los indefinidos.

23 El Estatuto de los Trabajadores (ET) se aprobó inicialmente el 14 de marzo de 1980 y fue modificado por última vez por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

24 Para un estudio más profundo sobre el tema, véase, entre las numerosas contribuciones, BALLISTREI, G.M., "Una riflessione sul salario minimo legale nell'Europa sociale:

La reforma laboral, como se decía, entre otras múltiples modificaciones del ET, puso el foco, en particular, en la contratación temporal. De este modo, se reafirma en el ordenamiento español, ahora expresamente, la presunción del carácter indefinido del contrato de trabajo[25].

De hecho, se introducen causas más estrictas para recurrir a los contratos de duración determinada, se limita su duración máxima para evitar continuas prórrogas destinadas a eludir la contratación indefinida y se establece un mecanismo de conversión automática en contratos indefinidos en caso de que se superen los límites de duración. El objetivo es favorecer las relaciones laborales estables y contrarrestar el abuso de la temporalidad[26].

En concreto, el uso de contratos de duración determinada sólo se permite en presencia de necesidades temporales reales y probadas, como picos de producción o sustituciones de trabajadores ausentes[27], con el fin de limitar su uso inadecuado para necesidades empresariales estables[28].

En lo que a este estudio interesa, el nuevo "contrato por circunstancias de la producción", de duración determinada, que sustituye al anterior "contrato para obra o servicio determinado" y también al anterior "contrato eventual por circunstancias del mercado", se limita, por tanto, a cubrir necesidades puntuales de mano de obra, ya que no puede utilizarse cuando dichas necesidades surgen de forma recurrente. En el apartado 2 del artículo 15 ET, el legislador subraya expresamente que por "circunstancias productivas" deben entenderse los incrementos de actividad "ocasionales e imprevisibles" y las fluctuaciones que, aun tratándose de la actividad normal de la empresa, generen un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el empleo necesario. En segundo lugar, el párrafo cuarto del artículo 15.2 ET, prevé que las empresas puedan recurrir al contrato por circunstancias de la producción para hacer frente a situaciones "ocasionales y previsibles" de corta duración. Evidentemente, en este último caso, a diferencia de las circunstancias "ocasionales e imprevisi-

l'esperienza spagnola e la situazione italiana", en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 34, 2022, págs. 87 a 94.

25 COSTA REYES, A., "La reforma de la contratación laboral temporal y formativa. Comentario a los supuestos del artículo 15 y a las novedades del artículo 11 del estatuto de los trabajadores tras el real decreto-ley 32/2021" en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 2022, pág. 46.

26 CALVO GALLEGO, F. J., "La reforma de la contratación temporal coyuntural en el Rdl 32/2021", en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022, págs. 89 a 155.

27 RUÍZ SANTAMARÍA, J.L., "Vicisitudes, reformas y desafíos actuales de las relaciones laborales en el sector agrario", en *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*, 2023, 9, págs. 53 a 76.

28 Art. 15.1, 2º párrafo ET "El contrato de trabajo de duración determinada solo podrá celebrarse por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora".

bles", el término "ocasional" no debe interpretarse como "accidental", pues difícilmente podría ir aparejado al término "previsible" sino que, más bien, el legislador ha querido referirse a necesidades esporádicas, puntuales y limitadas en el tiempo.

Así pues, también en el sector agrario, en el caso de situaciones de producción "ocasionales e imprevisibles" es posible celebrar contratos de duración determinada por circunstancias de la producción, con una duración máxima de 6 meses, prorrogables hasta un máximo de 12 meses mediante convenio colectivo sectorial[29]; en cambio, en el caso de incrementos de productividad "ocasionales y previsibles" (como es el caso de las campañas cortas de recolección), sólo se puede celebrar un contrato con una duración máxima de 90 días en el año natural, no consecutivos. Hay que tener en cuenta que a estas limitaciones hay que añadir que las necesidades de mano de obra deben planificarse con tres meses de antelación y comunicarse a los representantes de los trabajadores y que todo lo descrito rapresenta el régimen jurídico general (no exclusivamente específico de la agricultura).

Es evidente que para los trabajadores agrarios, con la desaparición del anterior contrato para obra o servicio determinado, es decir, el que más se utilizaba en España en el sector primario hasta la reforma, y con la prohibición de la contratación de duración determinada mediante el recurso genérico a razones organizativas o productivas, se han reducido los supuestos para hacer uso del contrato de duración determinada y han aumentado los límites para su utilización.

Por otro lado, resulta de interés para el sector analizado la reformulación del art. 16 ET, reguladora de un contrato indefinido particular, el denominado contrato fijo discontinuo[30]. El contrato fijo discontinuo permite contratar trabajadores durante periodos concretos del año, manteniendo vínculos estables con los mismos trabajadores que, de hecho, son llamados para las mismas tareas cada campaña laboral. Este contrato puede utilizarse para la realización de trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, o para el desarrollo de aquellos que no tengan dicha naturaleza pero que, siendo de prestación intermitente, tengan periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados[31]. La valorización de esta modalidad contractual responde, como subraya el propio legislador, a la necesidad histó-

29 Aunque la duración máxima de seis meses puede ampliarse hasta un máximo de 12 meses mediante un convenio colectivo sectorial, sin embargo, existe la práctica de celebrar contratos de duración determinada cada vez más cortos (por ejemplo, contratos por días o incluso por horas).

30 Véase el análisis específico del contrato en el apartado 2.2.

31 Art. 1.4 del RDL 32/2021 que reformula el art. 16 del ET.

rica de proteger mejor a quienes, debido a la estructura del mercado de trabajo español, basado en gran medida en el sector servicios y la temporalidad, han sufrido un retroceso en la protección de sus derechos[32].

Como consecuencia de la reforma, por tanto, en el sector agrario los empresarios se han visto obligados a convertir muchas de sus relaciones laborales en contratos indefinidos, a través de la figura del contrato fijo discontinuo, en detrimento de la utilización de los contratos de duración determinada "por circunstancias de la producción".

En términos generales, la reforma laboral fue acogida favorablemente en España, al haber sido consensuada con los interlocutores sociales[33] y tener como objetivo la lucha contra la precariedad laboral. Sin embargo, las organizaciones profesionales agrarias consideraron que los cambios legislativos en materia de contratación laboral no se adaptaban a las necesidades reales de temporalidad y flexibilidad del sector agrario, argumentando que los parámetros fijados por el legislador para el acceso al trabajo temporal son ahora excesivamente estrictos[34].

En la agricultura, de hecho, el contrato indefinido fijo discontinuo ha encontrado difícil encaje y, respecto a su utilización, se han planteado posturas contrarias, incluso por exponentes de la doctrina jurídica española[35].

En referencia a las intervenciones de la reforma laboral en el ámbito agrario, se habló de "oportunidad perdida" respecto al impulso de otros retos pendientes en el sector como el auge de la digitalización, la lucha contra la brecha de género, la lucha contra el envejecimiento y la escasez de mano de obra en la agricultura: cuestiones que parecen haber quedado en un segundo plano en el RDL 32/2021[36], aunque también son de especial relevancia en la lucha contra la precariedad laboral en el sector agrario.

32 GOERLICH PESET, J.M., "Contrato fijo-discontinuo: ampliación de supuestos y mejora de sus garantías", en *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 2021, 3, págs. 58 a 72.

33 Sin embargo, cabe señalar que las principales organizaciones profesionales del sector agrícola se han quejado de no haber sido consultadas adecuadamente.

34 PÉREZ CAMPOS, A.I., "La contratación temporal en el trabajo agrario tras la reforma laboral", en *Anuario jurídico y económico escurialense*, 2024, pág. 194.

35 Según algunos autores, por ejemplo, la reforma laboral, con su exaltación del contrato indefinido, no tendría en cuenta las especialidades del trabajo agrario y chocaría con la normativa europea que regula el trabajo temporal. Véase al respecto GARCÍA MIGUÉLEZ, M.P., "Consecuencias y cuestiones de debate a partir de la regulación del contrato fijo discontinuo tras la reforma laboral del RDL 32/2021", en *Precariedades laborales y desigualdades de género en Iberoamérica*, 2024, pág. 202.

36 PÉREZ CAMPOS, A.I., "La contratación temporal en el trabajo agrario tras la reforma laboral", en *op. cit*., pág. 215.

1. El papel de la negociación colectiva territorial

A) Ámbito, desarrollo y validez del convenio

A través de la negociación colectiva en el sector agrario, pueden introducirse algunos mecanismos heterogéneos para facilitar la transición de los contratos de duración determinada al fijo discontinuo en la agricultura.

La negociación colectiva, en el derecho español, se regula en el Título III del ET (arts. 82 a 92). El artículo 83 ET establece que los convenios colectivos de trabajo tienen un ámbito de aplicación acordado por las partes y que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas[37], de ámbito estatal o autonómico, podrán determinar la estructura de la negociación colectiva, señalando las reglas y criterios para resolver los posibles conflictos de concurrencia entre convenios de ámbito distinto[38].

Por tanto, en los convenios colectivos pueden identificarse distintos ámbitos de aplicación: el ámbito territorial, que se refiere al ámbito geográfico en el que es de aplicación el convenio colectivo (nacional, provincial, interprovincial, autonómico); el ámbito funcional, que se refiere a la actividad o sector al que se dirige el convenio colectivo; el ámbito subjetivo, que se refiere a los trabajadores a los que se aplica el convenio; y el ámbito temporal, que establece el periodo de tiempo durante el cual estará en vigor el convenio colectivo. La referencia al ámbito de aplicación de los convenios colectivos es útil para subrayar la diferencia con respecto al ámbito de aplicación de la negociación de segundo nivel en el sistema italiano. De hecho, en el país ibérico, dada la diferente estructuración a nivel político de la nación, también existe negociación a nivel territorial

37 Los pactos alcanzados a nivel territorial fueron firmados íntegramente por las dos grandes organizaciones sindicales nacionales, la *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* (CC.OO.) y la *Unión General de Trabajadores* (UGT), con la excepción del acuerdo de Baleares, firmado únicamente por la primera.

38 Los convenios colectivos se distinguen de los Planes de Igualdad. La diferencia clave entre los convenios colectivos y los Planes de Igualdad, según la Sentencia 1296/2024 del Tribunal Supremo, Sala Cuarta de lo Social, 20 de noviembre 2024 (Rec. 96/2024) radica en la obligatoriedad de su implementación. A diferencia de los convenios colectivos, la elaboración e implementación de un Plan de Igualdad es una obligación para las empresas, especialmente cuando el tamaño de la empresa o la normativa lo exige. Los Planes de Igualdad tienen como objetivo garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, y su implementación es obligatoria, incluso si no se logra un acuerdo con los sindicatos. Si los sindicatos no están dispuestos o no pueden negociar, la empresa puede proceder a elaborar e implementar el Plan de Igualdad unilateralmente, siempre que se cumplan ciertas condiciones, tal como se establece en la mencionada sentencia.

de las Comunidades Autónomas[39], además de una consabida tradición en convenios provinciales.

B) Eficacia del convenio colectivo en el sector agrario

Centrándonos en el sector agrario, hay que destacar que, a diferencia de Italia, para el sector agrario español no existe un convenio colectivo de ámbito nacional, equiparable a "CCNL operai agricoli e florovivaisti" italiano, que establezca las condiciones de los que trabajan en la agricultura, sino que existen convenios colectivos de las Comunidades Autónomas y Provincias. Pues bien, es respecto a los convenios de dichos ámbitos que incidió la reforma de 2021.

A pesar de la existencia de algunos convenios aplicables a los subsectores agrarios, se echa en falta, por tanto, un convenio colectivo que regule el sector en su conjunto a nivel estatal, las razones de la dificultad del convenio marco y la preponderancia del ámbito provincial se explican con facilidad a causa de la desigual estructura de la propiedad y de la naturaleza de las explotaciones en las diferentes provincias, a lo que se añade la complejidad de la estructura representativa de los empresarios que se manifiesta en las variadas organizaciones empresariales que forman parte de los convenios[40].

El legislador de la reforma de 2021 concedió atención a los convenios sectoriales agrícola, descentralizados geográficamente, dejándoles un margen de maniobra en las materias dejadas a la negociación colectiva relativas a los contratos de trabajo de duración determinada[41]; esta posibilidad representó un verdadero reto para la negociación sectorial en el país ibérico, habida cuenta del importante papel que se le reserva y de los contornos poco claros de los contratos de trabajo (modificados por la nueva reforma) que ahora tiene la tarea de definir. La negociación colectiva sectorial se refuerza como "instrumento de gestión de la política salarial" que favorece la superación de un sistema

39 VICEDO CAÑADA, L., "La significación de los convenios colectivos laborales en el sector agrario", en *www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/vicedo-canada-3_tcm30-103354.pdf.*

40 CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J.*,* "Análisis de la evolución normativa en el sector agrario", en AA.VV. (M.R. ALARCÓN CARACUEL, dir.), *La negociación colectiva en el sector agrario*, Madrid (*Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*), 2007, pág. 68.

41 Véase el 84.5 ET: "En los supuestos previstos en los dos apartados anteriores (convenios autonòmicos y provinciales), se considerarán materias *no* negociables el periodo de prueba, las modalidades de contratación, la clasificación profesional, la jornada máxima anual de trabajo, el régimen disciplinario, las normas mínimas en materia de prevención de riesgos laborales y la movilidad geográfica".

Esto no se ha interpretado como una prohibicion para los convenios sectoriales descentralizados de intervenir en esas materias, pero sí como una preferencia aplicativa del convenio de sector de ámbito estatal y en el caso de la agricultura, al no haber convenio nacional, pues esto ha recaído en los otros convenios.

productivo centrado en la utilización intensiva de trabajo no cualificado y mal remunerado[42].

Se encontraron adaptaciones específicas para el uso del contrato por circunstancias de la producción en algunos contratos sectoriales agrarios en diferentes ámbitos territoriales[43], pero en la negociación colectiva sectorial a nivel de las Comunidades Autónomas, sólo se encontraron cambios algunos contratos como, por ejemplo, el de Extremadura.

En particular, en este Convenio de 25 de junio de 2022[44], se precisa el significado de la expresión "circunstancias imprevisibles" relativas al contrato por circunstancias de la producción, delimitando y clarificando el concepto mediante la enumeración de los posibles presupuestos de los que se derivaría un supuesto imprevisible como para legitimar la utilización del contrato de duración determinada. El aspecto más relevante del convenio colectivo sectorial extremeño es el que identifica el "carácter cíclico de la actividad" como causa que excluye la posibilidad de utilizar el contrato por circunstancias de la producción por causas imprevisibles.

En este sentido, cabe destacar, también, la negociación colectiva en el sector agrario de la Comunidad Autónoma de Murcia, que regula numerosos ámbitos de negociación en las actividades de recolección, manipulación y envasado y que ha contribuido a impulsar algunos de los elementos más importantes de los contratos individuales de trabajo, modificados con la reforma laboral de 2021. Por ejemplo, se prevé que los trabajadores con contrato de duración determinada tengan derecho preferente a un futuro empleo fijo en la misma empresa o a ser reconocidos como trabajadores fijos discontinuos si se repite la convocatoria de empleo durante un número predeterminado de días.

42 SERRANI, L., "Spagna: una riforma complessiva del lavoro per recuperare i diritti e combattere la precarietà", en *op. cit.*, 1, 2022; Además, con la Sentencia 497/2024 de 22 de noviembre de 2024 (Rec. 121/2024) se refuerza la importancia de la negociación colectiva, se sancionan las conductas antisindicales que limitan la capacidad de los trabajadores y los sindicatos para ejercer sus derechos y se garantiza que los trabajadores puedan recurrir a la justicia para defender sus derechos fundamentales en el ámbito laboral.

43 Véase, por ejemplo, la Resolución de 13 de diciembre de 2022, de la Delegación Provincial de Economía, Empresa y Trabajo de Cuenca, por la que se publica el «Convenio Colectivo de la Industria Agroalimentaria de la Provincia de Cuenca» (*BOP* de Cuenca 16 de diciembre de 2022) en el que se hace referencia a las novedades previstas en el RDL 32/2021.

44 Resolución de 25 de junio de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos de Trabajo de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la publicación del texto del "Convenio Colectivo Sectorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura" (*BOP* de Extremadura de 29 de junio de 2022).

Por otra parte, algunos convenios provinciales siguen sin contener cláusulas específicas sobre contratos de trabajo[45], aunque debe destacarse el papel preventivo que podrían desempeñar los convenios colectivos respecto a la conflictividad derivada del paso de la temporalidad a la fijeza discontinua.

Obviamente, la autonomía otorgada a los convenios colectivos del sector no debe suponer mayores restricciones en el acceso a los distintos tipos de contratos, lo que ocurriría si se añadieran requisitos y condiciones no previstos por la legislación aplicable.

Esto es lo que ocurrió con el convenio colectivo provincial de Almería[46], respecto del cual se pronunció el TS en Sentencia 908/2016, de 26 de octubre[47], declarando la cláusula contenida en el precepto contractual, que preveía condiciones adicionales para poder acudir al contrato fijo discontinuo, elusiva de la configuración legal del contrato en cuestión y que suponía una regulación contractual contra legem, prohibida por la legislación española al amparo de los artículos 3 y 82 ET.

En definitiva, queda claro el papel estratégico asignado a los convenios colectivos sectoriales que, a pesar de sus limitaciones, pueden influir en la materialización de las políticas activas de empleo a través de la regulación concreta de las distintas formas contractuales de entrada en la empresa.

A pesar de la evidencia de su potencial, el análisis de los convenios colectivos del sector - descentralizados - sólo revela tímidas intervenciones encaminadas a reducir el desempleo, reforzar el principio de estabilidad en el empleo y, en consecuencia, relegar la temporalidad a lo excepcional; de hecho, no se ha detectado un fuerte impulso en este sentido, ni se ha reservado un amplio espacio en las cláusulas contractuales para la regulación de aspectos delegados precisamente a la negociación a nivel provincial y autonómico.

Se considera que la negociación colectiva podría intervenir eficazmente para reducir los márgenes de ambigüedad de la regulación estatutaria, contribuyendo a clarificar, en la medida de lo permitido, la causas de acceso a la contratación laboral temporal y garantizando una mayor seguridad en su aplicabilidad. Los nuevos convenios colectivos que se negocien en el sector primario deberán ser conscientes de la necesidad de establecer el contrato indefinido como modalidad ordinaria y típica del régimen laboral y el trabajo temporal como

45 La referencia a estos convenios colectivos es útil para subrayar la diferencia en los ámbitos de la negociación de segundo nivel en el sistema español con respecto al italiano. En efecto, en el país ibérico, habida cuenta de la diferente estructura de niveles políticos de la nación, existe, a nivel territorial, la negociación provincial, pero también la negociación a nivel de las Comunidades Autónomas.

46 *BOP Almería* de 24 de abril de 2013.

47 TS, 26 de octubre de 2016 (Rec. 3826/2015).

excepcional y causal, teniendo en cuenta el principio de estabilidad de la relación laboral previsto en el RDL 32/2021.

Esta negociación colectiva sectorial debe, por tanto, reflejar y profundizar en la nueva delimitación legal del ámbito de actuación de cada una de las modalidades contractuales, potenciando y ampliando el contrato fijo discontinuo y reservando la contratación temporal sólo para casos excepcionales.

En conclusión, la prevalencia de la contratación indefinida sobre la de duración determinada también debe reflejarse claramente en la negociación del sector primario, estableciendo expresamente la presunción de que el contrato de trabajo debe entenderse celebrado por tiempo indefinido, y racionalizando el uso de la contratación de duración determinada, que debe limitarse a encargos de carácter transitorio o temporal y, en ningún caso, a actividades laborales de carácter permanente[48].

2. El contrato de trabajo fijo discontinuo en España

La figura del contrato fijo discontinuo encontró su primera referencia en un texto normativo en la Reglamentación para el Trabajo de Industria Conservera de Pescado de 17 de julio de 1939[49]. En esta legislación sectorial se identificaba al personal fijo-discontinuo como aquel que era llamado habitualmente a realizar las tareas de la industria pero que trabajaba de forma intermitente debido a la falta de regularidad de las mismas. Refiriéndonos específicamente al sector agrario, en cambio, la vertiente legal de la "fijeza discontinua" la encontramos en la Reglamentación de Trabajo de Empaquetado de Plátanos, Tomates y otras frutas de 18 de noviembre de 1943 y, posteriormente, en la Reglamentación de Trabajo de Manipulado y Envasado de Agrios de 28 de octubre de 1957. Tras encontrar reiteradamente su lugar en esa fuente del derecho franquista que fueron las "reglamentaciones de trabajo", esta cuestión puede hallarse en la Ley de Relaciones Laborales de 1976 y, finalmente, en la primera versión del Estatuto de los Trabajadores de 1980. Más recientemente, el RDL 32/2021 introdujo modificaciones en el art. 16 ET, ampliando el perfil de las relaciones laborales que puede acoger este tipo de contrato.

El contrato fijo discontinuo se estipula ahora para la realización de trabajos de carácter estacional o relacionados con actividades productivas de temporada, o para la realización de trabajos que no tengan carácter estacional pero que,

48 MARTÍNEZ BARROSO, M., "La política de empleo y sus principales manifestaciones en la negociación colectiva del sector primario", en *La negociación colectiva en el sector agrario: resumen, conclusiones y propuestas de buenas prácticas*, 2023, págs. 319 a 346.

49 Reglamentación para el Trabajo de Industria Conservera de Pescado de 17 de julio de 1939, actualizado con la Resolución de 28 de julio de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo para el sector de conservas, semiconservas y salazones de pescado y marisco para los años 2021-2024.

siendo intermitentes, tengan períodos de ejecución definidos, determinados o indefinidos.

Tras definirlo, el art. 16 ET determina las características particulares de este tipo de contrato, así como los derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores.

Dicho contrato podrá celebrarse para la ejecución de obras consistentes en la prestación de servicios, en el marco de la ejecución de contratos comerciales o administrativos que, siendo previsibles, formen parte de la actividad ordinaria de la empresa.

Del mismo modo, puede celebrarse un contrato fijo-discontinuo entre una empresa de trabajo temporal (denominada ETT) y una persona contratada para realizar un trabajo temporal, en los términos del artículo 10.3 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. Una "empresa de trabajo temporal (ETT)" es una empresa cuya actividad principal consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria trabajadores contratados por ella con carácter temporal. Se ha comprobado que, en los tiempos en que se requiere la contratación rápida de un gran número de trabajadores en el sector agroindustrial, la ETT responde a la necesidad de una gestión eficaz de la demanda intensiva. En los últimos años, la privatización y externalización de la contratación ha aumentado exponencialmente y las ETT se han convertido en los intermediarios preferidos del sector agrario que ganan poder en la gestión de la mano de obra[50]. El marco normativo, por lo tanto, permite que las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) celebren contratos indefinidos, lo que, en principio, sugiere que estas empresas pueden contratar a sus trabajadores de forma indefinida, incluso bajo la modalidad de contrato fijo discontinuo. La justificación detrás de esta práctica sería la posibilidad de realizar sucesivos contratos de puesta a disposición de los trabajadores a diversas empresas usuarias, sin necesidad de firmar un contrato nuevo cada vez. Desde este enfoque, se podría aceptar la posibilidad de que una ETT celebre un contrato fijo discontinuo, siempre que se pueda considerar que la actividad de la ETT (la cesión de trabajadores) genera una necesidad productiva intermitente o cíclica.

Sin embargo, el Tribunal Supremo en la Sentencia de 30 de julio de 2020 (728/2020) resuelve que las ETT no pueden contratar a trabajadores bajo la modalidad de contrato fijo discontinuo para cederlos a otras empresas. El Tribunal explica que para poder realizar un contrato fijo discontinuo, es necesario que la empresa tenga una necesidad productiva continua, algo que no ocurre con las ETT, cuyo fin es la cesión temporal de trabajadores a otras empresas,

50 RAMÍREZ MELGAREJO, A.J., "El trabajo fijo-discontinuo en el sector de la agroindustria en el sureste de Europa", en *Sociología del Trabajo*, 2023, 102, págs. 1 a 11.

sin contar con una necesidad propia de producción estable que justifique este tipo de contrato.

Por tanto, aunque las ETT pueden celebrar contratos indefinidos, no pueden hacerlo bajo la modalidad de contrato fijo discontinuo, ya que no cumplen con los requisitos de necesidad productiva continua que exige la legislación para esta clase de contratos.

Entre las obligaciones prescritas, el art. 16 ET establece que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.2 ET, el contrato fijo discontinuo deberá necesariamente formalizarse por escrito con indicación de los elementos esenciales de la actividad laboral, entre ellos la duración del período de actividad, el tiempo de trabajo y su distribución, si bien es posible indicar esta última con carácter estimativo. No debe menospreciarse que, en virtud del art. 8.2 ET, si no se cumple el requisito, el contrato se presumirá indefinido y a jornada completa, salvo prueba fehaciente de otra naturaleza o parcialidad de la relación laboral.

Un convenio colectivo o, en su defecto, un acuerdo de empresa, establecerá los criterios objetivos y formales que regirán la contratación de los trabajadores fijos-discontinuos. En todo caso, el llamamiento deberá realizarse por escrito o por cualquier otro medio que permita al interesado estar debidamente informado con indicaciones precisas de las condiciones de contratación y con la antelación adecuada.No obstante lo anterior, es responsabilidad del empresario facilitar a los representantes de los trabajadores, con antelación suficiente, al inicio de cada año natural, un calendario con las previsiones de convocatoria anual o, en su caso, semestral, así como los datos de los nuevos trabajadores fijos efectivamente contratados.

Los convenios colectivos sectoriales también podrán establecer una "bolsa sectorial de empleo" [51] en la que se podrá encuadrar a los trabajadores fijos-discontinuos durante los periodos de inactividad, con la finalidad de facilitar su contratación y formación continua durante dichos periodos, sin perjuicio de las obligaciones de contratación y llamamiento de cada empresa en los términos del artículo 16 ET.

Los mismos convenios colectivos, cuando las peculiaridades de la actividad del sector lo justifiquen, podrán prever la posibilidad de celebrar el contrato fijo discontinuo a tiempo parcial, podrán obligar a las empresas a elaborar un censo anual de su plantilla indefinida-discontinua, podrán establecer un período mínimo de llamamiento anual y una cantidad que los empresarios deberán abonar a los trabajadores en caso de cese de actividad sin nuevo llamamiento.

51 La "bolsa sectorial de empleo" hace referencia a un sistema de provisión de puestos vacantes, tanto en empresas públicas como privadas, según un orden de preferencia definido de antemano por parámetros objetivos y normalmente negociado de forma colectiva.

Se prevén protecciones especiales para este tipo de trabajadores "fijos-discontinuos", relacionados con la antigüedad, que se calcula teniendo en cuenta toda la duración de la relación laboral, y no el tiempo de servicios efectivamente prestados. A su vez, se establece que el empresario debe informar a los trabajadores y a sus representantes de la existencia de vacantes de empleo fijo regular, para que puedan presentar solicitudes de conversión voluntaria, según los procedimientos establecidos por el convenio colectivo del sector o, en su defecto, por el convenio de empresa. Por otra parte, los trabajadores fijos-discontinuos son considerados como colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación durante los periodos de inactividad.

La utilización del contrato fijo discontinuo ha tenido un impacto positivo en las estadísticas de la tasa de paro española, ya que, durante los periodos de inactividad, los trabajadores no son contabilizados como desempleados, a pesar de que pueden llegar a pasar periodos muy largos sin trabajar. Por ello, hay autores que han argumentado que esta figura contractual sólo se ha utilizado para maquillar las estadísticas[52], mientras que otros han considerado que aún no se està en condiciones de comprobar la plena eficacia y efectos de la reforma del RDL 32/2021, reclamando un mayor desarrollo reglamentario, así como la intervención jurisprudencial para resolver dudas de aplicación e interpretación[53].

En general, puede decirse que el recurso a esta forma de contrato tiene tanto ventajas como (débiles) inconvenientes. Las ventajas del fijo discontinuo con respecto a los contratos de duración determinada son muchas: la garantía de continuidad en el empleo y el disfrute de las mayores protecciones que ofrece el contrato indefinido (ya que el empresario está obligado a volver a contratar a los mismos trabajadores ya empleados para las mismas tareas durante los periodos punta), pero también la posibilidad para el empresario de contar con personal experimentado sin tener que hacer frente a los problemas asociados a la rotación estacional. Los beneficios del trabajador incluyen la antigüedad, que tendrá en cuenta toda la duración de la relación laboral (art. 16.6 ET) y no sólo el tiempo correspondiente a los servicios efectivamente prestados, con la excepción de aquellas condiciones que exijan otro tratamiento en atención a su naturaleza y siempre que responda a criterios de objetividad, proporcionalidad y transparencia[54]. Tales ventajas para el trabajador se ven contrarrestadas para

52 GARCÍA MIGUÉLEZ, M.P., "Consecuencias y cuestiones de debate a partir de la regulación del contrato fijo discontinuo tras la reforma laboral del RDL 32/2021", *op. cit*., 2024, pág. 204.

53 VIGO SERRALVO, F., "Diez puntos críticos en el régimen de la contratación temporal y fija discontinua tras la entrada en vigor del RDL 32/2021", en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 2022, págs. 233 a 258.

54 No obstante, cabe destacar en materia de indemnización por despido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Social, Sección 1ª, Sentencia

el empresario, ya que, en comparación con los contratos de duración determinada, afronta mayores obligaciones, límites, costes de contratación y mayor dificultad para extinguir el contrato de trabajo. A ello hay que añadir, no obstante, que el empresario podrá disfrutar de la posibilidad de acceder a bonificaciones específicas propias de las contrataciones indefinidas, y es necesario, sobre todo, hacer énfasis en que la parte empresarial podrá beneficiarse de la reducción de otros costes y tiempos relacionados con la búsqueda, selección y formación de los trabajadores.

El contrato fijo discontinuo, a pesar de las numerosas dudas sobre la idoneidad de su uso en el sector agrario, sigue siendo en última instancia una fórmula más garantista que el mero contrato temporal, pudiendo disfrutar de los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores fijos, aunque trabajando exclusivamente durante determinados periodos del año con actividades cíclicas. De hecho, este modelo contractual se ha convertido en la forma más estable de entrada en el sector agroindustrial para trabajadores vulnerables y segmentados, especialmente mujeres e inmigrantes, con pocas oportunidades de trabajar en otros sectores, que buscan estabilizar sus empleos temporales como trabajadores fijos discontinuos, para evitar ser contratados sólo durante los picos de producción que duran unos dos o tres meses[55].

En línea con lo anterior, el razonamiento insistentemente repetido por el Tribunal Supremo (TS) es que la actividad laboral en el campo no se presta a la contratación temporal, pues lo que prima en el trabajo agrario es la exigencia de "reiteración de la necesidad" de trabajadores a lo largo del tiempo, aunque sea por períodos limitados, lo que se adecua más al contrato fijo discontinuo: por ello, el TS proclama esta modalidad contractual como el "contrato estrella" del sector agrario[56], destacando el papel de la negociación colectiva en

878/2023 de 23 Mar. 2023, Rec. 1728/2021, que declara que la indemnización por despido de los trabajadores fijos discontinuos no se calcula en función de los años naturales de permanencia en la empresa, sino en función de los periodos de actividad en los que el trabajador haya prestado efectivamente sus servicios.

55 RUIZ SAURA, J.E., "Es irregular el contrato temporal o el fijo-discontinuo en el trabajo agrícola? Extenso repaso jurisprudencial con especial referencia al caso de la Región de Murcia", en *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 2023, 51, págs. 267 a 288.

56 SSTS, 5 de julio de 1999 (Rec. 2958/98), 21 de diciembre de 2006 (Rec. 4537/05), 30 de mayo de 2007 (Rec. 5315/2005) y 13 de febrero de 2018 (Rec. 3825/2015). Sobre la naturaleza del contrato fijo discontinuo, entre la abundante jurisprudencia, se puede citar la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de lo Social, Sentencia 951/2020 de 28 de octubre de 2020, (Rec. 4364/2018), en la que se reafirma «que la "seña de identidad" del contrato fijo-discontinuo es la discontinuidad. Si, por el contrario, lo que existe de forma reiterada en el tiempo es una continuidad en la prestación de servicios, el contrato no podrá ser considerado fijo-discontinuo, y ello porque su real naturaleza será la de fijo o, si por contraposición prefiere decirse así, la de fijo continuo».

la adaptación de este tipo de contrato a las peculiaridades de las relaciones laborales en la agricultura[57].

III. EL MODELO ECONÓMICO DE LA AGRICULTURA INTENSIVA EN LA PROVINCIA DE ALMERÍA

1. La agricultura intensiva en Almería

Tras analizar la legislación española relativa al sector agrario, parece interesante analizar del llamado "mar de plástico" en la provincia de Almería, líder en la producción y exportación de productos hortofrutícolas en Europa.

La imagen por satélite de los campos del poniente almeriense[58] se ha convertido en un símbolo emblemático del impacto del sistema agrícola de producción intensiva sobre el paisaje. La metáfora "mar de plástico" alude, de hecho, a la impresionante transformación del territorio derivada del sistema productivo y económico de la provincia, caracterizado por su inclusión en las cadenas mundiales de suministro de frutas y hortalizas.

La necesidad de satisfacer las demandas de los mercados globales se ha traducido localmente en procesos de intensificación de la producción y de reorganización del trabajo. Las dinámicas que regulan el mercado de trabajo, sin embargo, están profundamente arraigadas en la organización social del territorio, y no sólo en las políticas públicas aplicadas, por lo que merece la pena examinar algunos aspectos de las mismas.

Hasta la década de 1960, la población local dependía estrictamente de los recursos que le proporcionaba el medio circundante, sustentándose mediante sistemas agro-silvo-pastoriles y el trabajo en las minas. Sin embargo, el progresivo cierre de estas últimas, debido a su escasa viabilidad económica,

57 Cabe señalar que las peculiaridades de las relaciones laborales en el sector agrario se dan también en el ámbito de la Seguridad Social. *La Ley* 28/2011, *Integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social*, de 22 de septiembre, dispuso la revisión del anterior Régimen Especial Agrario *de* la Seguridad Social, estableciendo, no obstante, la construcción de un sistema especial para los trabajadores agrarios dentro del Régimen General. El objetivo de esta ley, que integraba así el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, era incentivar la dedicación de la mano de obra al trabajo agrario, evitando que muchos proyectos empresariales se vieran comprometidos por la falta de mano de obra en el sector.

58 El 24 de mayo de 2022, el *Operational Land Imager 2 (OLI-2*) a bordo del satélite *Landsat* 9 captó imágenes en color natural de un "mar de invernaderos de plástico" alrededor del pueblo de El Ejido, que pueden verse en el siguiente enlace: *https://ciencia.nasa.gov/ciencias-terrestres/el-mar-de-invernaderos-de-Almería/*.

llevó a la provincia a tener la renta per cápita más baja de las provincias del país ibérico, acompañada de un alto índice de emigración al norte de España (Cataluña) o al extranjero[59].

A pesar de ello, la población local demostró capacidad de adaptación e innovación, logrando entrar en una economía de mercado cada vez más competitiva en los años siguientes. De hecho, se desarrolló un sistema de producción de alimentos caracterizado por tecnologías avanzadas, el uso de productos químicos, semillas híbridas de alto rendimiento, cultivos sin suelo, programas de riego tecnificado y dos técnicas distintivas: el chorro de arena y el uso de invernaderos de plástico.

De hecho, la horticultura almeriense se caracteriza por invernaderos que ocupan 26.000 hectáreas (260 $km^{(2)}$[60]. Este proceso de transformación ha permitido al territorio convertirse en el mayor exportador intercomunitario de frutas y hortalizas, con indicadores económicos por encima de la media regional y nacional: la provincia de Almería produce casi el 40% de las frutas y hortalizas que se exportan desde España, a pesar de ser uno de los territorios más secos de toda la Península Ibérica.

Además, Almería se ha convertido en un importante punto de recepción de personas procedentes de África, Europa del Este y Latinoamérica que buscan mejores condiciones de vida.

Dentro del paradigma del crecimiento ilimitado, basado en la idea de que las capacidades humanas y tecnológicas pueden superar los límites biofísicos del planeta, el llamado "milagro almeriense" se hizo realidad gracias a diversos factores, todos ellos relacionados con la contribución humana. A partir de los años setenta, muchas familias, con un esfuerzo considerable, empezaron a crear redes familiares[61] y a construir los mencionados invernaderos de plástico para destinarlos a la producción agrícola. Algunos emigrantes regresaron para adquirir pequeñas parcelas de tierra y participar en este nuevo sistema económico. Aunque la propiedad de la tierra estaba a menudo en manos de los hombres, las mujeres desempeñaron un papel fundamental tanto en los

59 Véanse los gráficos en MOLINA HERRERA, J.*,* "El papel de la agricultura intensiva en la economía de la provincia de Almería", en *Revista de humanidades y ciencias sociales del Iea*, 2003-2004, 19, págs.13 a 38.

60 Consulte los datos en *https://www.geopop.it/il-mare-di-plastica-di-Almería-la-svolta-storica-di-un-territorio-e-le-ombre-ignorate-dalleuropa/.*

61 REIGADA OLAIZOLA, A., DELGADO CABEZA, M., PÉREZ NEIRA, D., SOLER MONTIEL, M., "La sostenibilidad social de la agricultura intensiva almeriense: una mirada desde la organización social del trabajo", en *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 2017, págs. 1 a 26, en el que se destaca la importancia de las redes familiares como lugar privilegiado para la transmisión de conocimientos, comportamientos y valores relacionados con el trabajo en el campo.

invernaderos como en la gestión del hogar, contribuyendo significativamente a la evolución del trabajo agrícola hacia una lógica empresarial[62]. Se ha hablado de la "doble presencia/ausencia"[63] de las mujeres, ya que, aunque eran indispensables tanto para el trabajo agrícola como para el doméstico, se las consideraba exclusivamente como una "ayuda" y no se las percibía realmente, y mucho menos se las valoraba, en ninguno de los dos contextos. Esta "ayuda" suya, sin embargo, permitía a los agricultores varones dedicarse a las tareas de gestión, organización y comercialización.

2. Evolución del invernadero almeriense

Junto con las políticas públicas del Instituto Nacional de Colonización (INC)[64] y el crecimiento del nuevo sector agroindustrial, las estrategias nacionales de movilidad laboral estimularon formas de asentamiento en la provincia, contribuyendo a establecer un fuerte vínculo entre la vida cotidiana y el nuevo modelo productivo.

Como se había previsto, las cubiertas vegetales de plástico, que permiten aprovechar al máximo las horas de luz solar, aceleraron el crecimiento de las plantas y mejoraron el control de los factores externos. Además, la técnica del enarenado, por la que se añade una capa de tierra fértil mezclada con arena sobre la superficie agrícola, ha mejorado la capacidad de retención de agua y nutrientes, optimizando los rendimientos incluso en suelos poco fértiles.

La pobreza natural de los suelos hizo necesario el uso de medios hidropónicos y la extracción de aguas subterráneas, gracias a la presencia de grandes acuíferos en la zona. La técnica del riego por goteo, gestionada por tecnologías avanzadas capaces de controlar la humedad del suelo y las necesidades hídricas de los cultivos, ha mejorado aún más la eficiencia hídrica.

Desde los años 90 se han creado numerosas empresas industriales y de servicios que proporcionan materiales y tecnologías para el aprovechamiento de la tierra y la comercialización de frutas y hortalizas. Los centros de investigación agraria de la provincia, junto con la Universidad de Almería, han desarrollado variedades de semillas competitivas y adaptadas a las exigencias del mercado mundial, contribuyendo a hacer de Almería un referente en innovación tecnológica agraria.

62 SOLER MONTIEL, M., DELGADO CABEZA, M., REIGADA OLAIZOLA, A., PÉREZ NEIRA, D., *Estrategias de la horticultura familiar almeriense ante la crisis de rentabilidad. Agricultura familiar en España, Anuario*, 2017, págs. 239-245.

63 CARRASCO, C., "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?", en *Mientras Tanto,* 2001, pág. 12.

64 GARCÍA TORRENTE, R., "La inmigración y el modelo de desarrollo almeriense. Análisis de las necesidades de mano de obra en la economía almeriense" en *Mediterráneo económico*, 2022, 1, págs. 389 a 409.

El modelo productivo almeriense, por su intensidad y el nivel de intervención requerido, está más cerca de una fábrica que de una forma tradicional de agricultura[65], de hecho, la demanda de un mayor volumen de productos ha dado a un proceso de "asalarización" de la mano de obra, apoyado principalmente en la emigración laboral internacional.

La agricultura almeriense, gracias a la incorporación de tecnología, ha alcanzado índices de productividad casi industriales[66].

Pensemos que en 2013, los invernaderos almerienses ocupaban el 24,3% de la superficie cultivada en Andalucía y aportaban el 54,4% de las toneladas y el 55,5% del valor monetario de la producción hortícola regional, que a su vez suponía el 30% de la producción final agraria.

La agricultura almeriense se caracteriza por un alto grado de especialización productiva que se refiere a un número muy limitado de cultivos, concretamente tomate, pimiento, pepino y calabacín, que suponen más del 70% de la producción local[67] y, en los últimos años, se ha producido una creciente orientación hacia soluciones sostenibles, con el objetivo de obtener la certificación ecológica.

Independientemente del tipo de cultivo, se ha producido una interesante evolución en el proceso de comercialización de los productos agrícolas que ha facilitado su venta y ha contribuido a aumentar el valor añadido de la provincia. Si bien en un principio la comercialización se realizaba a través del sistema de subastas, posteriormente, la venta a los mercados de consumo se realizó a través de un fuerte aparato de agrupaciones de productores constituidas en cooperativas[68]. El papel desempeñado por las organizaciones de productores fue fundamental tanto en la comercialización de frutas y hortalizas como en la aplicación de nuevas técnicas y la introducción de nuevas tecnologías en el proceso de producción. Además, las organizaciones de productores han sido esenciales para la planificación de la producción, la reducción de costes y el aumento de la eficacia y la productividad. Por lo tanto, se puede afirmar que las organizaciones de productores han desempeñado un papel fundamental en el apoyo al sistema de producción[69]. En el aspecto asociativo, cabe destacar

65 LÓPEZ ZAYAS, C., "El modelo Almería choca con sus límites", en *Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*, 2022, 43, págs. 10-13.

66 CORTÉS GARCÍA, F.J., "El modelo económico almeriense y su financiación", en *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 2002, pág.17.

67 REIGADA OLAIZOLA, A., DELGADO CABEZA, M., PÉREZ NEIRA, D., SOLER MONTIEL, M., "La sostenibilidad social de la agricultura intensiva almeriense: una mirada desde la organización social del trabajo", en *op. cit.*, 2017, págs. 1 a 26.

68 MOLINA HERRERA, J., "El papel de la agricultura intensiva en la economía de la provincia de Almería", en *op. cit.*, 2003-2004, 19, pág. 27.

69 Para un estudio en profundidad, consúltese INSTITUTO DE ESTUDIOS CAJAMAR, "El modelo económico Almería basado en la agricultura intensiva. Un modelo de desarrollo

también la floreciente y participativa constitución de numerosas entidades sindicales agrarias que han asumido el papel de defensa y representación de los agricultores almerienses[70].

De especial importancia para la región es también el aumento del número de fondos de inversión especializados en el sector agrario y, por consiguiente, del número de explotaciones que reciben liquidez de estos fondos privados, que, con un planteamiento asociativo, ayudan a las empresas a innovar y expandirse. En estas empresas, no son los agricultores quienes toman las decisiones de producción, sino directamente los gestores de los fondos basándose en análisis de mercado. El agricultor, que pierde así poder de decisión, obtiene a cambio una fuente estable de ingresos, acceso a capital adicional para ampliar o mejorar su negocio, formación y recursos para mejorar sus conocimientos, consagrando la clara distinción entre agricultor e inversor financiero pero representando "la gran oportunidad para el campo almeriense"[71] en términos de apoyo económico a los productores agrícolas.

Dicho esto, hay que subrayar que el modelo de agricultura intensiva de Almería, aunque ha sido clave para el éxito económico, tiene importantes puntos críticos.

La sobreexplotación de los acuíferos ha provocado con el tiempo la intrusión de agua de mar y una disminución de la disponibilidad de agua; mientras que el uso masivo de productos agroquímicos ha deteriorado la calidad del suelo. El aumento de los costes de la energía y las materias primas, incluido el plástico para invernaderos, ha agravado aún más la situación económica de los agricultores. Además, la gestión de los residuos plásticos es un problema medioambiental y financiero[72]. El mismo plástico que ha permitido el enorme

---

alternativo al modelo urbano-industrial", en *https://publicacionescajamar.es/wp-content/uploads/2023/03/el-modelo-economico-Almería-basado.pdf*, donde se examina el sistema cooperativo. En concreto, el agricultor asociado entrega su producto a la cooperativa y ésta lo comercializa a los mayoristas mediante acuerdos comerciales. Además, las cooperativas prestan servicios de asesoramiento técnico al agricultor, facilitan información directa sobre el mercado, facilitan la planificación de la producción, contribuyen a la homogeneización de los precios, reducen la dependencia de los *comercializadores* externos y aumentan el valor añadido del producto.

70 Véase FERRER GÁLVEZ, F., "Los comunistas en la agricultura intensiva de Almería. Intereses corporativistas y las iniciativas democratizadoras (1977-1986)", en *Historia del presente*, 2022, 40, págs. 103 a 120.

71 Véase *diariodeAlmería.es,* en el que, en relación con el fenómeno del recurso a los fondos de inversión, se argumenta que la creciente atención del sistema crediticio a la agricultura almeriense, a través de la inyección de capital de *actores* ajenos al sector (cuyo número es notablemente elevado), representa un recurso para el crecimiento y desarrollo de las explotaciones de la zona.

72 Basado en datos del "Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos de Andalucía", en *juntadeandalucia.es*.

desarrollo productivo de la provincia de Almería, ha producido los microscópicos fragmentos de plástico que cada día se transportan al suelo y al mar.

Según el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica - IFAPA, el uso intensivo de fertilizantes y plaguicidas ha aumentado la debilidad de los invernaderos con el paso del tiempo porque, además de las consecuencias en términos de salud del aire, ha incrementado los costes de producción y reducido la rentabilidad.

La producción de plantas en Almería requiere elevadas inversiones y un importante consumo de agua, fertilizantes, materiales, energía y mano de obra. Esta última se emplea a menudo en un contexto casi insostenible debido a las altas temperaturas y al duro trabajo en los invernaderos (condiciones que explican que la mano de obra familiar haya acelerado el proceso de "asalarización" con el empleo, en su mayor parte, de trabajadores inmigrantes).

A esto se añaden las dificultades derivadas de la sobreproducción agrícola mundial, que ha provocado una devaluación de los precios y una creciente competencia internacional. A medida que aumenta la producción, también lo hacen los costes de cultivo asociados a las crecientes necesidades de capital y mano de obra. El poder de las grandes cadenas de distribución presiona sobre los márgenes de beneficio de los agricultores, lo que dificulta especialmente las explotaciones familiares y agrava sus condiciones de vida.

Por lo tanto, fue necesario intensificar aún más la producción mediante el uso de tecnologías cada vez más avanzadas. Las innovaciones tecnológicas introducidas en el sector, como el cultivo hidropónico, el uso cada vez más cuidadoso de los recursos hídricos y el clima favorable, permitieron aumentar la producción, que ahora puede garantizar las cosechas incluso en las estaciones más frías. La intensificación de la producción y el aumento del número de días de trabajo, de hecho, han llevado a la extensión de las actividades productivas hasta once meses al año, con la consiguiente necesidad de una mayor disponibilidad de mano de obra, para la que la flexibilidad, la precariedad y los salarios extremadamente contingentes e inestables se han convertido en constantes.

3. Condiciones laborales de los trabajadores en los invernaderos almerienses

Las mejores condiciones para los trabajadores se conceden a los "privilegiados", empleados con el contrato fijo discontinuo, que tienen garantizada la continuidad en la misma explotación, las cotizaciones a la seguridad social (aunque a menudo sólo sean parciales) y una cierta estabilidad laboral y vital.

La dinámica del mercado laboral y las políticas públicas puestas en marcha han provocado, a lo largo del tiempo, una verdadera fractura entre el colectivo

de trabajadores fijos discontinuos y el de trabajadores temporales e irregulares, ya que, para estas dos últimas categorías, la falta de planificación y continuidad, la incertidumbre sobre las jornadas laborales, los periodos de paro forzoso o la rotación interempresarial generan una situación de inseguridad y vulnerabilidad tanto laboral como vital.

Al mismo tiempo, la agricultura tradicional, aunque menos rentable y más anticuada, sigue desempeñando un papel importante, mejorando las prácticas locales, reforzando los lazos comunitarios mediante el intercambio de recursos y conocimientos, y fomentando un enfoque cooperativo.

La circunstancia de que las "condiciones" para obtener ayudas de la UE, vistas en el párrafo anterior[73] e incluidas en la nueva PAC, sean vistas por los sindicatos agrarios como un peligro para la producción es quizá una prueba de que no basta con adaptar los invernaderos a sistemas de producción hipertecnológicos, sino que es necesario un cambio de paradigma ante otro elemento importante relacionado con el factor trabajo. Lo que se sigue observando, sin embargo, es que muchos agricultores[74] justifican su recurso a la mano de obra irregular por su incapacidad para hacer frente a unos costes de producción cada vez más elevados. Los trabajadores, a menudo inmigrantes del vecino continente africano que experimentan terribles condiciones de vida y de trabajo, parecen haberse convertido en el verdadero pilar invisible para mantener un modelo económico que se ha vuelto insostenible.

Por lo tanto, parece replantearse un nuevo modelo económico en Almería que sea menos dependiente del libre mercado y de la competencia global y que se gestione a través de la cooperación entre productores, teniendo en cuenta las características específicas de la zona para mejorar el medio ambiente y las condiciones de trabajo de quienes viven en ella[75], potenciando la sostenibilidad medioambiental y social.

En conclusión, esa extensión de plástico blanco, tan contrastada con los colores de la árida tierra desértica que la rodea, que conmociona a los pasajeros que aterrizan por primera vez en Almería y compuesta por infinidad de pequeños y grandes invernaderos de los que proceden gran parte de las necesidades hortícolas de toda Europa, esconde, junto a una tecnología agrícola de vanguardia, también pesadas consecuencias a las que habrá que hacer frente a corto plazo.

73 Véase el párrafo 3.

74 DELGADO CABEZA, M., REIGADA OLAIZOLA, A., SOLER MONTIEL, M., PÉREZ NEIRA, D., "Medio rural y globalización. Plataformas agroexportadoras de frutas y hortalizas: los campos de Almería", en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, 2015, 131, págs. 35 a 48.

75 LÓPEZ ZAYAS, C., "El modelo Almería choca con sus límites", en *op. cit.*, 2022, 43, págs. 10 a 13.

A) Trabajadores migrantes: empleo y colocación residencial

Cruzar las estrechas calles del "mar de plástico" significa, de hecho, cruzarse con numerosos patinetes eléctricos en los que viajan dos, o en algunos casos incluso tres, trabajadores inmigrantes a la vez. Scooters proporcionados por el agricultor o recuperados a bajo coste por los propios jornaleros para llegar rápidamente, desde las chabolas cercanas en las que "sobreviven", a los invernaderos de plástico en los que trabajan.

El lado más oscuro del trabajo agrícola en la provincia de Almería son las condiciones de vida y de trabajo de los jornaleros agrícolas que se someten a un trabajo físico extremo para las labores de recolección, en un clima que alcanza temperaturas de 40/45°C, dentro de invernaderos de plástico con un alto nivel de humedad. Además, los jornaleros están continuamente expuestos a riesgos para su salud, lesiones e intoxicaciones por pesticidas, recibiendo como recompensa unos pocos euros por hora.

De hecho, la mayoría de los trabajadores agrícolas no están regularizados laboralmente aunque tengan permiso de residencia.

El recurso al trabajo no declarado (en ligero descenso tras el aumento del número de inspecciones), la falta de contractualización de la relación laboral y, en consecuencia, el incumplimiento de los convenios colectivos del sector han generado un mercado laboral en el que los trabajadores no pueden plantear exigencias respecto a los salarios impuestos, ni estar mínimamente protegidos o asegurados respecto a los riesgos para su salud y seguridad, y en el que la mano de obra irregular es a menudo también chantajeable.

La inmigración procedente del extranjero en la provincia de Almería ha sido una constante desde los años 90, adquiriendo una importancia decisiva en la configuración de la sociedad y la economía y constituyendo la fuente esencial de la mano de obra.

Como se anticipaba en el párrafo anterior[76], los tres primeros trimestres del siglo XX se caracterizaron por altas tasas de emigración negativa, desde Almería hacia el norte del país y el extranjero, que dejaron a la provincia demográficamente estancada[77]; desde los años 90, sin embargo, se ha producido una inyección de población procedente del exterior que ha contribuido decisivamente a recuperar parte del terreno perdido en los años anteriores respecto

76 Véase el párrafo 4.

77 Hay que tener en cuenta que durante este periodo se perdió prácticamente el mismo número de personas que permanecieron en el territorio. Para un estudio en profundidad véase AZNAR SÁNCHEZ, J.A., *Dinámica demográfica y económica de Almería en el siglo XX*, Editorial Universidad de Almería, 2000, 1, págs. 1 a 174.

al resto del país[78]. Esta expansión exigió un gran esfuerzo de adaptación por parte de las instituciones y de la sociedad, que en poco tiempo pasó de ser muy homogénea a increíblemente diversa.

La población inmigrante es mayoritariamente marroquí y procedente del África subsahariana (Senegal, Mali), aunque la inmigración europea tiene un peso significativo. La estructura por sexos, debido a la fuerte presencia africana, refleja una población masculinizada en la que las mujeres, sin embargo, van ganando peso lentamente.

Desde el punto de vista territorial, la presencia de inmigrantes se concentra o bien en las zonas más dinámicas de la provincia, es decir, Almería capital y Níjar, o bien en los cortijos o asentamientos informales (como Campo de Dalías o Campo de Níjar), lo que dificulta la prestación de cualquier tipo de servicio[79].

El gran número de inmigrantes refleja la existencia de una necesidad de mano de obra y, también, la posibilidad de obtener un empleo sin tener la documentación para estar legal; de hecho, para los trabajadores extranjeros sin permiso de residencia regular, la economía sumergida y el trabajo no declarado son el principal factor de atracción en la provincia.

Almería, por tanto, no sólo se identifica como un lugar favorecido por su posición geográfica en la frontera sur de Europa, sino también porque ofrece oportunidades de empleo informal[80].

La concesión de permisos de trabajo y residencia por parte del gobierno español distaba mucho de satisfacer las necesidades socioeconómicas de la provincia y provocó una situación generalizada de irregularidad[81].

La mano de obra inmigrante tiene una importancia primordial no sólo para el trabajo en el campo, sino también en la agroindustria, en los servicios auxiliares a la agricultura y en el sector de transformación de plásticos[82]. De hecho, el crecimiento de la producción hortofrutícola en Almería ha permitido la creación de un sistema productivo integrado por actividades que prestan los

78 Baste decir que de 1998 a 2021 hubo un aumento de población del 45%.

79 PUMARES, P., GONZÁLEZ-MARTÍN, B., "La inserción laboral y residencial de los inmigrantes en Almería", en *Mediterráneo económico*, 2022, 36, págs. 109 a 127.

80 PUMARES, P., "El papel de Almería en la inmigración", en *Paralelo 37°*, 2003, 18, págs. 53 a 67.

81 Según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a 31 de diciembre de 2000 había 16.402 trabajadores extranjeros inscritos en la Seguridad Social de Almería, de los cuales 12.580 (76,7%) estaban en el Régimen Especial Agrario y, si se añadieran los trabajadores no fijos, se superarían los 20.000 trabajadores, es decir, más de la mitad de la mano de obra del sector hortofrutícola. Véase la nota 23.

82 GARCÍA TORRENTE, R., "La inmigración y el modelo de desarrollo almeriense. Análisis de las necesidades de mano de obra en la economía almeriense" en *op. cit.*, 2022, 1, págs. 389 a 409.

servicios necesarios para la producción y realizan la transformación y comercialización de las materias primas obtenidas en los invernaderos. Estas actividades auxiliares han generado numerosos puestos de trabajo.

El trabajo en invernaderos es, sin embargo, el que más extranjeros emplea en la provincia, tanto fijos como no fijos. Obviamente, se trata de mano de obra poco cualificada, obligada a realizar los trabajos más duros y peor pagados, que la población nacional se niega a hacer.

Cabe señalar que desde el año 2000 se ha producido un aumento de las altas de trabajadores agrarios en el antiguo Régimen Especial Agrario[83], lo que sin duda es síntoma de un incremento de los trabajadores regularizados y asalariados. Sin embargo, esta circunstancia también oculta la práctica de los empresarios de ajustar las horas declaradas a lo que consideran oportuno, que muchas veces es inferior a lo estipulado en los convenios colectivos del sector. A pesar de ello, los costes laborales estipulados en los convenios colectivos han aumentado a partir de 2018/2019[84].

Sin duda, la presión a la que se enfrentan los productores agrícolas en un contexto de feroz competencia internacional y la consiguiente necesidad de trabajadores extranjeros no facilitan la mitigación del clima de tensión entre empresarios y trabajadores migrantes en el sector agrícola, ni tampoco las condiciones de vida de estos últimos.

Al igual que en Italia, en España también se está produciendo una compresión de los costes laborales por parte de muchos productores agrícolas para obtener un mayor margen de beneficios, y las condiciones laborales precarias se han convertido en algo habitual en la agricultura intensiva[85].

Sin embargo, a diferencia de la agricultura intensiva de otros territorios, la agricultura almeriense se caracteriza en la actualidad por largas campañas que, como se ha mencionado en el párrafo anterior, duran hasta once meses, gracias a las tecnologías y a la posibilidad de combinar varios cultivos. Este factor es de fundamental importancia para analizar las cuestiones relacionadas con la inserción residencial de los trabajadores inmigrantes.

La baja temporalidad tiene la ventaja, en teoría, de garantizar relaciones laborales más estables y duraderas y de evitar el alojamiento de trabajadores temporales. En realidad, hay muchos trabajadores que sólo están empleados durante los "picos de producción", que tienen unos ingresos muy limitados y

83 Véase la nota 23.

84 PUMARES, P., GONZÁLEZ-MARTÍN, B., "La inserción laboral y residencial de los inmigrantes en Almería", en *op.cit.*, 2022, 36, pág. 117.

85 CHECA OLMOS, F., CARUSO, F.S., CORRADO A., "Territorios en transición. Migraciones y agricultura en el Sur de Europa. Los casos de Almería (España) y Sibari (Italia)", en *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 2018, Vol. 57, 3, págs. 313 a 337.

que se ven obligados a vivir en alojamientos precarios. Se calcula que los picos de demanda superan los 50.000 trabajadores[86].

Los alojamientos de estos trabajadores fueron al principio las granjas abandonadas por los agricultores que los empleaban, que estaban cerca de los campos pero fuera de los centros urbanos. Con el tiempo, algunos trabajadores emigrantes de los campos se trasladaron a las ciudades, pero a los barrios más degradados, lo que permitió a muchos nativos que habían mejorado su situación económica y comprado casas más modernas "colocar" sus antiguas viviendas, que de otro modo habrían tenido dificultades para encontrar mercado[87]. Esta fase dio lugar en los años siguientes a la llamada huida blanca, es decir, la huida de los nativos de los barrios donde vivían los inmigrantes, lo que provocó una verdadera segregación residencial de la población africana debido a una fuerte discriminación étnica[88].

Además, existía, y sigue existiendo, el grave problema de los "barrios de chabolas" o "guetos" que se encuentran cerca de los invernaderos, y que van en aumento. En estos lugares olvidados por las instituciones se han creado poblados "informales" donde los ayuntamientos se niegan a prestar cualquier tipo de servicio. No se trata sólo de pequeñas realidades, de hecho, en el gueto de Níjar, debido a la falta de viviendas de alquiler, se desborda un estrato social bastante amplio de la población: son terrenos abandonados a sí mismos, sin saneamiento, sin electricidad y con servicios mínimos de transporte. Numerosas asociaciones no gubernamentales, entre ellas la Cruz Roja, han denunciado la falta de interés de las autoridades estatales por el problema de la vivienda de los jornaleros agrícolas[89].

A pesar de la necesidad de una intervención en materia de vivienda, la respuesta al problema hasta ahora sólo ha consistido en desmantelar algunas de ellas, sin ofrecer ninguna opción de realojo decisiva y sin abordar concretamente políticas públicas que garanticen el desarrollo de viviendas sociales.

También hemos asistido al fenómeno del mercado negro de contratos de alquiler, siendo la propiedad una condición para estar empadronado en los

86 GARCÍA TORRENTE, R., "La inmigración y el modelo de desarrollo almeriense. Análisis de las necesidades de mano de obra en la economía almeriense" en *op. cit.*, 2022, 1, págs. 389 a 409.

87 PUMARES, P., GONZÁLEZ-MARTÍN, B., "La inserción laboral y residencial de los inmigrantes en Almería", en *op.cit.*, 2022, 36, págs. 119.

88 CHECA OLMOS, J.C., ARJONA GARRIDO, Á. , "Segregación y condiciones residenciales de los inmigrantes africanos en Almería (España)", en *Migraciones Internacionales*, 2006, 3(3), págs. 81 a 106.

89 Cabe mencionar que el municipio de Níjar ha puesto en marcha un proyecto piloto para crear un número, desgraciadamente aún muy reducido, de viviendas para trabajadores inmigrantes. Véase, PUMARES, P., GONZÁLEZ-MARTÍN, B., "La inserción laboral y residencial de los inmigrantes en Almería", en *op. cit.*, 2022, 36, págs. 109 a 127.

municipios y poder obtener la residencia. Además, parece que las administraciones tienen miedo de promover la integración de los inmigrantes y de tomar este tipo de medidas por temor a represalias electorales.

Las malas condiciones laborales y los problemas de alojamiento no ayudan a la agricultura almeriense en términos de imagen y reputación[90]. De hecho, cada vez son más las cadenas de gran distribución organizada (GDO) que empiezan a exigir la certificación social, amenazando con penalizaciones en las exportaciones en caso de incumplimiento de las cláusulas sociales.

La población migrante de Almería, por tanto, necesita políticas públicas y actitudes inclusivas que permitan el desarrollo de la sociedad sin aprovecharse de la condición de los más vulnerables y sin sacrificar, por tanto, a una parte de la población en virtud de una lógica de lucro que anula toda forma de dignidad humana.

La ola del mar de plástico de Almería no parece destinada, por tanto, a amainar y sigue engullendo y arrastrando consigo todos los problemas ambientales y sociales que el mercado, las instituciones y los propios consumidores parecen seguir ignorando.

IV. CONCLUSIONES FINALES

El análisis del trabajo agrícola en el país ibérico a la luz de las innovaciones introducidas en la legislación española y la mirada práctica y directa sobre el estudio de caso relativo al territorio de la provincia de Almería, da lugar a numerosas reflexiones y comparaciones con respecto a la legislación y a las intervenciones puestas en marcha, por otra parte, en el territorio italiano.

La primera observación, y quizás la más importante, es que por primera vez desde la aprobación en 1980 del Estatuto de los Trabajadores, España, a diferencia de las anteriores reformas españolas pero, sobre todo, de las reformas de otros países europeos, como Italia, ha vuelto a abordar el problema de la precariedad y el desempleo, no aumentando la flexibilidad disponible para las empresas sino, por el contrario, introduciendo medidas dirigidas a garantizar una mayor estabilidad laboral[91].

90 Uno piensa en el conflicto de El Ejido del año 2000, que puso a toda la provincia de Almería en el punto de mira internacional. Se trata del episodio en el que, a raíz de tres asesinatos en ese territorio, se aprovechó el pretexto para dar rienda suelta de forma generalizada al resentimiento racista de los habitantes autóctonos de la zona contra los inmigrantes, desencadenando violentos enfrentamientos y la quema de casas, locales y lugares de culto.

91 Pensemos en el "Decreto Lavoro" (Decreto Ley nº 48/2023), que introdujo cambios en el ámbito de los contratos de duración determinada precisamente para garantizar una mayor flexibilidad a las empresas, con el fin de estimular la economía y satisfacer las necesidades de empleo.

Un claro ejemplo de este decisivo cambio de rumbo es la introducción de la presunción de que los contratos de trabajo deben ser, por regla general, de duración indefinida; las intervenciones sobre los contratos de trabajo de duración determinada con la previsión de bases más estrictas y la limitación de su duración; así como la potenciación del contrato fijo discontinuo indefinido.

A diferencia de España, donde incluso la jurisprudencia mayoritaria se aferra a posturas que consagran el contrato fijo discontinuo como el más adecuado incluso para los trabajadores agrarios, dado el carácter cíclico de la demanda de mano de obra a lo largo del tiempo, en Italia es cada vez más frecuente la contratación de trabajadores agrarios mediante contratos de duración determinada (los llamados OTD) o contratos de servicios ocasionales.

Sin embargo, como es bien sabido, en Italia pueden utilizarse contratos indefinidos, así como el contrato a tiempo parcial, el contrato de trabajo intermitente, el contrato de suministro y el contrato de aprendizaje.

Las formas contractuales más utilizadas -contratos de duración determinada y contratos de servicios ocasionales- son las más derogatorias de las aplicables a otros sectores productivos y las que, entre otras cosas, plantean cuestiones más críticas, al ser, a diferencia del contrato fijo discontinuo, precisamente las más flexibles, precarias y, por tanto, las que se prestan a una posible elusión de las normas.

En cuanto a la negociación colectiva española, por otra parte, no son pocas las dudas que suscita su estructura, caracterizada por la ausencia de un convenio colectivo nacional específico para el sector agrario que establezca las condiciones generales de los trabajadores agrarios, ya que sólo existen numerosos convenios colectivos autonómicos y provinciales.

Esto podría llevar a una situación aún más problemática que en Italia, donde, aunque existe el convenio colectivo nacional, este convenio y el provincial representan dos primeros niveles de negociación que se complementan[92].

Esta estructura ha provocado el problema de las diferencias provinciales de protección en Italia, ya que los aspectos fundamentales de la relación laboral se regulan a nivel provincial[93]. Con la misma área profesional, por ejemplo, los salarios provinciales en las regiones del norte del país son notablemente diferentes de los del sur. Las mismas figuras profesionales se clasifican de forma diferente, y por lo tanto se pagan de forma diferente, incluso entre provincias de la misma región.

92 URBISAGLIA, G., "L'efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra", en *Dir. lav. rel. ind*, 2022, pág. 232.

93 CANFORA, I., LECCESE, V., "Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC", en *Dir. agroalimentare*, 2021, pág. 50.

Así pues, en España, la ausencia de una dirección central garantizada por el convenio colectivo nacional corre el riesgo de generar, con mayor motivo, condiciones de trabajo y de protección injustamente desiguales entre las distintas Comunidades Autónomas o entre las provincias de la Península Ibérica.

Una vez más, se puso de relieve cómo la aplicación de la condicionalidad social, al igual que en Italia, tiene dificultades para encontrar una aplicación concreta, sin duda también debido a la estructura política de la nación española. De hecho, ha habido numerosas dificultades debido a la fuerte descentralización del sistema de control y a la falta de coordinación entre las distintas autoridades competentes.

Por ello, es necesario que las autoridades españolas, aun con la fuerte oposición de las asociaciones patronales, tomen medidas para mejorar la coordinación entre las distintas entidades implicadas, reforzando mecanismos de control del cumplimiento de las normas sociales en las explotaciones. La condicionalidad social de la nueva PAC debe ser un elemento fundamental para todos los Estados miembros y una oportunidad ineludible para garantizar una mayor protección de los trabajadores del sector agrario.

Por último, observando la dinámica establecida en el sector agrícola almeriense, fue posible evaluar qué instrumentos tienen éxito y cuáles no para construir un sistema económico basado en la agricultura.

No cabe duda de que la eficacia del modelo económico de la agricultura intensiva almeriense se beneficia del indispensable recurso al asociacionismo entre productores agrícolas. En este frente, sin embargo, hay mucha más resistencia en Italia, a pesar de que a las "organizaciones de productores" (OP), una de las figuras que puede asumir el asociacionismo económico entre productores agrícolas, una vez reconocidas por la normativa de la Unión Europea, se les reserva una disciplina especial y ventajosa. Las OP representan, dentro de la cadena agroalimentaria, un instrumento importante y pueden desempeñar tanto funciones normativas, que consisten en definir, a nivel interno, normas de conducta vinculantes para los miembros y destinadas a mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda, como funciones operativas, en las que se prevé la comercialización de los productos de los miembros a través de la organización[94]. Así pues, las OP, sin dejar de ser organismos de carácter privado, pueden operar "en el mercado y para el mercado"[95].

94 CANFORA, I., "La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni di produttori", en *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea* (ed.) BORGHI, P., CANFORA, I., DI LAURO, A. y RUSSO, L., Milano, 2021, pág. 147.

95 JANNARELLI, A., "Le organizzazioni dei produttori e le organizzazioni interprofessionali", en *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, pág. 67.

Por otra parte, la práctica muy extendida en la provincia de Almería de utilizar fondos de inversión para apoyar y garantizar la renta de los productores suscita cierta inquietud.

La inyección de capital por parte de estos grandes actores externos al sector, si bien por un lado representa un recurso para el crecimiento y el desarrollo de las explotaciones locales, por otro no hace más que degradar la figura del productor agrícola, que pierde sus connotaciones y su poder de decisión, desarrollando, esencialmente, una forma de subordinación y dependencia de los inversores financieros.

En el complejo sistema del mercado de trabajo en la agricultura, en cambio, merecerían una mayor valoración soluciones ventajosas tanto para el productor agrícola como para los trabajadores, como la de las "contrataciones conjuntas"[96] de trabajadores por distintas empresas, que, según lo previsto en el decreto legislativo italiano n. 276/2003 (modificado por el d.l. n.º 76/2013, convertido con modificaciones en la Ley n.º 99/2013), pueden tener lugar cuando se constituyan en forma de cooperativa, cuando pertenezcan a un mismo grupo, cuando sean trazables a un mismo titular o a sujetos vinculados entre sí por un vínculo de parentesco o afinidad dentro del tercer grado, y cuando se trate de redes de empresas[97].

El recurso a esta herramienta permitiría, de hecho, la contratación y utilización de trabajadores por varias entidades económicas que operan en la misma zona, garantizando la continuidad de la relación laboral de los trabajadores agrícolas, favoreciendo la organización del trabajo por empresas de la misma zona geográfica, permitiendo al agricultor utilizar mano de obra ya formada para las tareas requeridas en las actividades agrícolas de la zona de referencia y ahorrando tiempo y costes relacionados con la búsqueda, selección y formación de trabajadores.

Para concluir, las condiciones de vida y trabajo de los migrantes en la provincia de Almería pueden compararse con las condiciones similares en los numerosos asentamientos informales de Italia, especto a los cuales, tras la inercia

96 ESTA POSIBILIDAD ESTÁ OPERATIVA DESDE EL 7 DE ENERO DE 2015.

97 El instrumento de la codeterminación para la contratación en el sector agrícola por parte de redes de empresas y agrupaciones de productores, previsto por el Decreto Legislativo n.º 276/2003, modificado por el Decreto Legislativo n.º 76/2013, convertido con modificaciones en la Ley n. 99/2013 tiene, de hecho, la finalidad de estimular los procesos agregativos y garantizar una mayor estabilidad de la relación laboral, representando una especie de reparto del trabajo por parte del empleador. La Ley n. 99/2013 tiene, de hecho, el propósito de estimular los procesos de agregación y garantizar una mayor estabilidad de la relación laboral, representando una especie de reparto del trabajo por parte del empleador; El artículo 18, la Ley n. 154/2016 estipuló que las redes de empresas deben estar compuestas por un 40% de empresas agrícolas para poder recurrir a la contratación conjunta.

por parte de las administraciones locales en el uso de los fondos específicamente asignados con el *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR)[98], comienzan a verse débiles movimientos[99].

En definitiva, esta "mirada" al trabajo en las tierras españolas, a sus invernaderos de plástico con temperaturas casi insostenibles, a los trabajadores inmigrantes que luchan por garantizarse una vida digna y a los productores agrícolas que se afanan por encontrar soluciones para sostener los altos costes de producción, tratando de seguir siendo competitivos en el contexto de los mercados globales, ha permitido poner de relieve algunos aspectos sobre los que es necesario intervenir, con la esperanza de que instituciones, interlocutores sociales y expertos tengan la posibilidad pero, sobre todo, la voluntad de canalizar sus "miradas" en esta dirección: la misma que inspiró al legislador italiano en la redacción de la L. 199/2016[100], una ley sin parangón en el territorio español que, además de prever medidas sancionadoras para combatir la explotación laboral, concede una importancia fundamental a las medidas de prevención[101] puestas en marcha gracias a la imprescindible conexión entre instituciones, empresarios y sindicatos.

98 La lucha contra las condiciones de vida inhumanas de quienes viven en asentamientos informales fue asumida por el Gobierno, en marzo de 2022, mediante el Decreto Ministerial nº 55, que prevé la asignación de 200 millones de euros a los gobiernos locales para el *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), con el fin de superar los asentamientos ilegales de trabajadores agrícolas (cuya asignación ha suscitado muchas críticas).

99 Se trata de la aplicación real y la eficacia de los *Piani di Azione Locale*, elaborados por los municipios, para superar los asentamientos informales. Hay noticias recientes de un proceso participativo entre el Ayuntamiento de Foggia, el Ayuntamiento de Manfredonia y la Región Puglia para utilizar fondos del PNRR para desmantelar el gueto de Borgo Mezzanone. Véase *https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/foggia/1638174/foggia-e-manfredonia-insieme-per-lutilizzo-dei-fondi-pnrr-obiettivo-smantellare-il-ghetto-di-mezzanone.html.*

100 La referencia es a la Ley nº 199, de 29 de octubre de 2016, "*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo* (Disposiciones relativas a la lucha contra los fenómenos del trabajo no declarado, la explotación laboral en la agricultura y el reajuste salarial en el sector agrícola*)".* En España los delitos contra los derechos de los trabajadores están regulados en los artículos 311 y siguientes del Título XV del Código Penal. Estas conductas son aquellas llevadas a cabo por personas jurídicas (empresas) que afecten, limiten o eliminen los derechos laborales reconocidos por la ley. En materia penal véase, por ejemplo, Tribunal Supremo, Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia 121/2025 de 13 Feb. 2025, Rec. 4765/2022.

101 Un ejemplo de ello es la "*Rete del Lavoro Agricolo di Qualità* (Red de Calidad del Trabajo Agrario)", creada por el artículo 6 del Decreto-Ley n. 91/2014, convertido con modificaciones en la Ley n. 116/2014, con el objetivo de seleccionar a las empresas que reúnen las condiciones para el cumplimiento de la legislación laboral, social y fiscal, a fin de potenciar un comportamiento virtuoso en la aplicación de los convenios colectivos.

V. BIBLIOGRAFÍA

AMAT LLOMBART, P., "La futura política agraria común post 2020 y algunas novedades del Derecho agrario europeo y español", en AA.VV. (CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., Coord.), *Estudios de Derecho Agrario. Estudios en homenaje al Prof. D. Ramón Herrera Campos*, Madrid, Dikynson, 2020, pág.19.

AZNAR SÁNCHEZ, J.A*., Dinámica demográfica y económica de Almería en el siglo XX*, Editorial Universidad de Almería, 2000, 1, págs. 1 a 174.

BALLISTREI, G.M., "Una riflessione sul salario minimo legale nell'Europa sociale: l'esperienza spagnola e la situazione italiana", en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 34, 2022, págs. 87 a 94.

CALVO GALLEGO, F. J., "La reforma de la contratación temporal coyuntural en el Rdl 32/2021", en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022, págs. 89 a 155.

CANFORA, I*.,* "La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni di produttori", en *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea* (ed.) BORGHI, P., CANFORA, I., DI LAURO, A. y RUSSO, L., Milano, 2021, pág. 147.

CANFORA, I., LECCESE, V., "Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC", en *Dir. agroalimentare*, 2021, pág. 50.

CARRASCO, C., "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?", en *Mientras Tanto,* 2001, pág. 12.

CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J*.,* "Análisis de la evolución normativa en el sector agrario", en AA.VV. (ALARCÓN CARACUEL, M.R., dir.), *La negociación colectiva en el sector agrario*, Madrid (*Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*), 2007, pág. 68.

CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., *Armonización europea de las prácticas comerciales desleales: nuevas medidas para equilibrar la negociación en la cadena alimentaria*, Madrid, Dykinson, 2020.

CHECA OLMOS, F., CARUSO, F.S., CORRADO, A., "Territorios en transición. Migraciones y agricultura en el Sur de Europa. Los casos de Almería (España) y Sibari (Italia)", en *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 2018, Vol. 57, 3, págs. 313 a 337.

CHECA OLMOS, J.C., ARJONA GARRIDO, Á., "Segregación y condiciones residenciales de los inmigrantes africanos en Almería (España)", en *Migraciones Internacionales*, 2006, 3(3), págs. 81 a 106.

CORTÉS GARCÍA, F.J., "El modelo económico almeriense y su financiación", en *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 2002, pág.17.

COSTA REYES, A., "La reforma de la contratación laboral temporal y formativa. Comentario a los supuestos del artículo 15 y a las novedades del artículo 11 del estatuto de los trabajadores tras el real decreto-ley 32/2021" en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 2022, pág. 46.

DELGADO CABEZA, M., REIGADA OLAIZOLA, A., SOLER MONTIEL, M., PÉREZ NEIRA, D., "Medio rural y globalización. Plataformas agroexportadoras de frutas y hortalizas: los campos de Almería", en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 2015, 131, págs. 35 a 48.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La política agraria común: régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Cizur Menor (Navarra), Elcano (Aranzadi), 2000, pág. 32.

FERRER GÁLVEZ, F., "Los comunistas en la agricultura intensiva de Almería. Intereses corporativistas y las iniciativas democratizadoras (1977-1986)", en *Historia del presente*, 2022, 40, págs. 103 a 120.

GARCÍA MIGUÉLEZ, M.P., "Consecuencias y cuestiones de debate a partir de la regulación del contrato fijo discontinuo tras la reforma laboral del RDL 32/2021", en *Precariedades laborales y desigualdades de género en Iberoamérica*, 2024, pág. 202.

GARCÍA TORRENTE, R., "La inmigración y el modelo de desarrollo almeriense. Análisis de las necesidades de mano de obra en la economía almeriense" en *Mediterráneo económico*, 2022, 1, págs. 389 a 409.

GOERLICH PESET, J.M., "Contrato fijo-discontinuo: ampliación de supuestos y mejora de sus garantías", en *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 2021, 3, págs. 58 a 72.

JANNARELLI, A., "Le organizzazioni dei produttori e le organizzazioni interprofessionali", en *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, pág. 67.

LÓPEZ ZAYAS, C., "El modelo Almería choca con sus límites", en *Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*, 2022, 43, págs. 10 a 13.

MARTÍNEZ BARROSO, M., "La política de empleo y sus principales manifestaciones en la negociación colectiva del sector primario", en *La negociación colectiva en el sector agrario: resumen, conclusiones y propuestas de buenas prácticas*, 2023, págs. 319 a 346.

MOLINA HERRERA, J., "El papel de la agricultura intensiva en la economía de la provincia de Almería", en *Revista de humanidades y ciencias sociales del Iea*, 2003-2004, 19, págs. 13 a 38.

PÉREZ CAMPOS, A.I., "La contratación temporal en el trabajo agrario tras la reforma laboral", en *Anuario jurídico y económico escurialense*, 2024, pág. 194.

PUMARES, P., "El papel de Almería en la inmigración", en *Paralelo 37°*, 2003, 18, págs. 53-67.

PUMARES, P., GONZÁLEZ-MARTÍN, B., "La inserción laboral y residencial de los inmigrantes en Almería", en *Mediterráneo económico*, 2022, 36, págs. 109 a 127.

QUIRÓS HIDALGO, J.G, TASCÓN LÓPEZ, R., "Andamiaje jurídico-normativo del sector agropecuario a partir del derecho de la Unión europea: de la política agraria común europea al plan europeo de acción para el desarrollo de la producción ecológica", en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., ÁLVAREZ CUESTA, H*., La negociación colectiva en el sector agrario*, Madrid, 2023, págs. 84 a 101.

RAMÍREZ MELGAREJO, A.J., "El trabajo fijo-discontinuo en el sector de la agroindustria en el sureste de Europa", en *Sociología del Trabajo*, 2023, 102, págs. 1 a 11.

REIGADA OLAIZOLA, A., DELGADO CABEZA, M., PÉREZ NEIRA, D., SOLER MONTIEL, M., "La sostenibilidad social de la agricultura intensiva almeriense: una mirada desde la organización social del trabajo", en *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 2017, págs. 1 a 26.

RUÍZ SANTAMARÍA, J.L*.,* "Vicisitudes, reformas y desafíos actuales de las relaciones laborales en el sector agrario", en *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*, 2023, 9, págs. 53 a 76.

RUIZ SAURA, J.E., "Es irregular el contrato temporal o el fijo-discontinuo en el trabajo agrícola? Extenso repaso jurisprudencial con especial referencia al caso de la Región de Murcia*",* en *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 2023, 51, págs. 267 a 288.

SERRANI, L., "Spagna: una riforma complessiva del lavoro per recuperare i diritti e combattere la precarietà*"*, en *bollettinoadapt.it*, 1, 2022.

SOLER MONTIEL, M., DELGADO CABEZA, M., REIGADA OLAIZOLA, A., PÉREZ NEIRA, D., *Estrategias de la horticultura familiar almeriense ante la crisis de rentabilidad. Agricultura familiar en España, Anuario*, 2017, págs. 239 a 245.

URBISAGLIA, G., "L'efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra", en *Dir. lav. rel. ind*, 2022, pág. 232.

VICEDO CAÑADA, L., "La significación de los convenios colectivos laborales en el sector agrario", en *www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/vicedo-canada-3_tcm30-103354.pdf.*

VIGO SERRALVO, F., "Diez puntos críticos en el régimen de la contratación temporal y fija discontinua tras la entrada en vigor del RDL 32/2021", en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 2022, págs. 233 a 258.

LAS COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA DESPOBLACIÓN A TRAVÉS DE LA ENERGÍA AGROVOLTAICA

AGRIFOOD COOPERATIVES IN THE FIGHT AGAINST CLIMATE CHANGE AND DEPOPULATION THROUGH AGROVOLTAIC ENERGY

MARÍA DEL MAR MUÑOZ AMOR[1]

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN: En este trabajo se hace una breve aproximación a algunas de las características de los dos tipos de Comunidades Energéticas creadas por la legislación europea, las Comunidades de Energía Renovable (CER) y las Comunidades Ciudadanas de Energía (CCE), así como de las Cooperativas Agroalimentarias. Ello debido a la semejanza de las cualidades de unas y otras. Resultado de esta comparación, se constata que las Cooperativas Agroalimentarias pueden ser prosumidores energéticos, lo que además encaja con su también cualidad de entidad de Economía Social que le permite tener, como finalidad instrumental y complementaria, la de producir energía que pueda

1 Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto TED2021-130900B-I00, Regeneración Urbana Climática (Reur-clima), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU"/PRTR, cuyos IP son Juan Antonio Chinchilla Peinado y Felipe Iglesias González.
Así mismo, la autora es miembro del Grupo de investigación de alto rendimiento en Transición Energética y Acción por el Clima. Global y Local (GLOCAL RES), de la URJC

consumirse en su entorno cercano, el local. Esta opción, que se puede llevar a cabo a través de la energía agrovoltaica, sería, además, una respuesta a algunas de las cuestiones planteadas por la legislación autonómica en materia de impulso demográfico y desarrollo rural.

ABSTRACT: In this work a brief approach is made to some of the characteristics of the two types of energy communities created by European legislation, the Renewable Energy Communities (CER) and the Citizen Energy Communities (CCE), as well as of the agri -food cooperatives. This due to the similarity of the qualities of each other. Result of this comparison, it is found that agri -food cooperatives can be energy prosumers, which also fits with its quality of social economy that allows it to have, as an instrumental and complementary purpose, that of producing energy that can be consumed in its close environment, the premises. This option, which can be carried out through agrivoltaic energy, would also be an answer to some of the issues raised by autonomic legislation on demographic impulse and rural development.

PALABRAS CLAVE: agrovoltaicas, comunidades energéticas, cooperativas agroalimentarias, economía social, despoblación

KEY WORDS: agrivoltaic energy, energy communities, agri -food cooperatives, social economy, rural development.

SUMARIO: I. Introducción. II. El concepto de comunidades energéticas. 1. Las Comunidades Energéticas como Entidades Jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria (y autónomas). 2. Las Comunidades Energéticas controladas y participadas por socios o miembros que sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios. 3. Quién puede tener el control de las Comunidades Energéticas: el concepto de *proximidad*. 4. Las Comunidades Energéticas cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad en lugar de/más que ganancias financieras. 5. Recapitulación. III. Las cooperativas agroalimentarias como prosumidores energéticos. 1.El concepto de Prosumidor de Energía. 2. Las cooperativas agrarias como prosumidores de energía. 3. Rasgos definitorios de las cooperativas agroalimentarias. 4. Recapitulación. IV. Las cooperativas agroalimentarias como palancas en la lucha contra la despoblación. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Hoy en día ya nadie duda de que la transición energética es una oportunidad para el desarrollo de la cohesión territorial y, por supuesto, de la mejora ambiental.

La finalidad del presente trabajo es la de mostrar la posibilidad que puede ofrecer el sector agropecuario en la lucha contra el cambio climático y la despoblación, en esta ocasión, desde el ámbito de las energías renovables en general y, en concreto, a través de las Comunidades de Energía.

Uno de los posibles puntos de encuentro entre el sector agropecuario y el de la transición energética se localiza en las *agrovoltaicas*, pues esta energía se genera por medio de un uso combinado de un mismo terreno tanto para la generación energética como para la producción agrícola o ganadera. En efecto, «la energía agrovoltaica, también conocida como agrofotovoltaica, consiste en aprovechar una misma superficie de terreno tanto para obtener energía solar como productos agrícolas. Es decir, los paneles solares conviven con los cultivos sobre la misma superficie»[2]. Teniendo en cuenta, además, que, en este modelo de energía, la prioridad la ha de tener siempre la actividad agrícola y que el uso de las tecnologías fotovoltaicas ha de ser concurrente con aquella y no alternativo, así como complementario y no principal.

La investigación se ha basado en el análisis de dos bloques o tipos de normas. Por una parte, normas autonómicas sobre la lucha contra la despoblación (Castilla-La Mancha, Galicia y Valencia), en las que se ha podido constatar cómo el desarrollo de este tipo de energía ayudaría a lograr algunos de los objetivos perseguidos por aquellas; el segundo bloque se ha centrado en la revisión de algunos de los instrumentos y normas aprobadas por el Estado en los que se plantean las políticas de fomento de las energías renovables.

Dentro del primer bloque de normas, se han revisado las siguientes leyes: Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, y la Ley 5/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana.

En cuanto a los instrumentos de carácter general sobre el fomento de las energías renovables, se ha procedido a un laborioso trabajo de *desbroce* del complejísimo panorama legislativo existente al respecto, analizándose las siguientes normas: Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, de 26 de diciembre de 2013 (tras la importante modificación sufrida por Real Decreto- Ley 15/2018

2 En https://www.iberdrola.com/innovacion/energia-agrovoltaica, última revisión 31.03.2025. En sentido similar en https://www.repsol.com/es/energia-futuro/futuro-planeta/energia-agrovoltaica/index.cshtml, última revisión 31.03.2025. "Este modelo de actividad agraria, muy relacionado con el "smart farming", se basa en la creación de instalaciones agrovoltaicas mediante instalación de paneles fotovoltaicos en los terrenos destinados a la agricultura o la ganadería. De esta forma, se dota a estos espacios de una doble funcionalidad: producción agrícola o ganadera y generación de electricidad procedente de la energía solar, una fuente 100% renovable".

de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores); el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos; el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica; Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica; Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica y sus normas de desarrollo; Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de Comunidades Energéticas (Programa CE Implementa), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Junto a estas normas, se ha revisado también el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030[3] (PNIEC, a partir de aquí), así como el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía (Proyecto de RD CER y CCE, a partir de ahora).

En todo caso, hemos de advertir que el análisis de las normas que conforman este segundo bloque se ha tenido que limitar, por razón de la complejidad de estas, así como del espacio del que se dispone para la elaboración del presente trabajo, a un planteamiento de los datos que se han considerado más relevantes a efectos de su finalidad.

Se ha elegido este tema para la presente investigación por considerar que el papel del sector agropecuario es en este campo doble: en primer lugar, a través de este tipo de energía se puede lograr una transición hacia la economía hipercarbónica, objetivo de la UE para el 2050. Esta cuestión comienza a estar reconocida cada vez de forma más sólida por la propia UE, que, el 20 de febrero de

3 Publicado en septiembre del 2024, NIPO: 665-20-021-X, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

este mismo año, ha aprobado la Comunicación «Una visión para la agricultura y la alimentación: Construir juntos un sector agrícola y agroalimentario atractivo para las generaciones futuras» [COM (2025)75 final], y que se considera una hoja de ruta en la que se sientan las bases para un sistema agroalimentario atractivo, competitivo, resiliente, orientado al futuro y justo para las generaciones actuales y futuras de agricultores y operadores agroalimentarios[4]; en segundo lugar, porque el desarrollo de la energía agrovoltaica puede convertirse en una importante palanca de desarrollo para las zonas rurales y, de esta manera, revertir o frenar el imparable fenómeno de la despoblación. Los siguientes datos pueden ayudar a comprender las posibilidades que podría llegar a tener este tipo de energía: España es el país con mayor proporción de PIB agrario de la Unión Europea 2.7% frente al 1.4% de media; España es el país con más diversidad agrícola de la Unión Europea y el segundo país europeo que más financiación recibe de la PAC; las actividades agrícolas ocupan aproximadamente una tercera parte de la superficie española. la superficie cultivada supera los 23 millones de hectáreas; el sistema agroalimentario constituye la segunda industria del país, muy cercana al turismo, con una contribución del 10,6% al PIB y del 14,2% al empleo; la posición central del sector agrícola dentro de la cadena agroalimentaria sitúa a la producción primaria como uno de los sectores estratégicos de la economía española; en términos de empleo el sector agrario representa del orden del 4% del empleo en España[5].

En todo caso y, antes de seguir, es importante señalar que la hoja de ruta *supra* referida se centra en cuatro áreas prioritarias, de las que, en tres de ellas, la energía agrovoltaica encontraría cabida: la primera, denominada *Un sector atractivo*, tiene por finalidad hacer de la agricultura una carrera profesional viable, y generar la estabilidad necesaria para animar a los jóvenes a entrar en la profesión, en particular, mediante unos ingresos justos y un apoyo público mejor orientado para que aprovechen los beneficios de la innovación y de los nuevos modelos de negocio como fuentes complementarias de ingresos. Pues bien, la energía agrovoltacia podría tener encaje en estos nuevos modelos de negocio, ayudando así a conseguir retener a la población en las zonas rurales.

La tercera, con el título de *Un sector a prueba de futuro*, reconoce el papel tan importante que el sector agropecuario desempeña en la transición hacia

4 https://www.cde.ual.es/la-comision-presenta-su-hoja-de-ruta-para-un-sector-agricola-y-agroalimentario-prospero-en-la-ue/, https://commission.europa.eu/topics/agriculture-and-rural-development/future-agriculture_es revisados por última vez el 31 de marzo del 2025.

5 Datos obtenidos de la ponencia "Situación actual de la Agrivoltaica en España, Europa y el mundo –oportunidades y desafíos.", BLANCO, M., HANRIEDER, N., KUJAWAY, A. Y WILBERT, S., en la Jornada "Oportunidades de innovación tecnológica derivadas de la implantación de sistemas productivos Agrivoltaicos" celebrada el 24 de mayo de 2023. Almería.

una economía baja en carbono, y la necesidad de recompensarle por adoptar prácticas respetuosas con la naturaleza. Poco hace falta decir aquí para considerar que el tipo de energía al que se refiere este trabajo redundaría en ese reconocimiento del sector agropecuario en la transición hacia una economía baja en carbono.

La última área en la que se centra esta hoja de ruta se denomina *Condiciones de vida y de trabajo justas en las zonas rurales*. Para lograr este objetivo, la Comisión presentará un Plan de Acción Rural actualizado, para garantizar que las zonas rurales sigan siendo dinámicas, funcionales y estén profundamente vinculadas al patrimonio cultural y natural de la UE, puesto que desde Europa se quiere volver a conectar a las personas con los alimentos que consumen y con los territorios y tradiciones que los definen. En fin, parece que aquí tampoco hay mucho que señalar respecto a la vinculación de la energía agrovoltaica con esta finalidad.

En todo caso, para apoyar lo sostenido en este trabajo, también se quiere recoger aquí lo que se señala en el apartado 3.1.[6] de este documento: «están surgiendo importantes oportunidades para la producción de energías renovables, una vía que mejora la seguridad energética, reduce las emisiones de gases de efecto invernadero *y ofrece a los agricultores y silvicultores perspectivas adicionales de ingresos e innovación*. Los agricultores no solo deben ser más suficientes desde el punto de vista energético dotándose, por ejemplo, de paneles solares y molinos de viento o produciendo biogás, *sino que también deben ser capaces de suministrar sus productos energéticos al mercado, en particular a través de las comunidades de energía*».

Para finalizar esta introducción, se quieren adelantar una primera reflexión que esta investigación han suscitado: moviéndonos como nos movemos en un ámbito con un peso tan crucial en la consecución del objetivo de la descarbonización, como es el de las energías renovables, no parece lo más adecuado que la definición legal o la concreción de algunos de sus elementos decisivos sobre los que va a pivotar aquel, como por ejemplo, las Comunidades de Energía, se haya estado haciendo a través de Reales Decretos-Ley (e incluso órdenes ministeriales en las que se convocan subvenciones[7]). Es urgente la aprobación de una norma con suficiente claridad y jerarquía, (y por tanto, aprobada por el poder legislativo y no el ejecutivo, con todo lo que ello significa), que permita realmente que los ciudadanos se atrevan a apostar por las energías renovables

6 Con el epígrafe "Construir un sector atractivo que garantice un nivel de vida equitativo y aproveche nuevas oportunidades de ingresos". Cursivas de la autora.

7 Vid. al respecto LÓPEZ DE CASTRO, L., "Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2023, nº 57, p. 132 -133

sin que ello signifique «Grandes hazañas trabajadas desde lo colectivo, que se adelantan una vez más a la respuesta por parte de gobiernos y administraciones para lograr dar respuesta a la emergencia climática y social»[8]. Cierto es que, como señala GALERA RODRIGO, S., «El recurso a estos instrumentos, sobre todo los más recientes, pone de manifiesto la urgencia del proceso de descarbonización, renovada e intensificada por el alto nivel de dependencia energética exterior de la UE que se ha manifestado como riesgo crítico en el marco de la guerra ucraniana. No hay duda de la voluntad de las autoridades públicas de respaldar la aceleración de estos procesos, también, aunque en menor medida, el de proyectos de autoconsumo colectivo[9]». Sin embargo, tanto el superávit de soft law que *brota* ingentemente cada año desde la UE (y que se traslada a España a través de otros tantos instrumentos jurídicos), como la técnica legislativa utilizada, no parece que sea el «marco facilitador» más conveniente para que se generen medidas verdaderamente prácticas, cómodas, pero, sobre todo, necesarias. La realidad es que, esta complejidad legislativa en materia de energías renovables y la sensación de inseguridad jurídica que a su vez genera, es algo que reconoce el propio Proyecto de RD de CER y CCE, al señalar en su preámbulo cómo, el creciente interés y desarrollo de nuevos modelos (en general en el marco de la participación ciudadana y, en particular, con relación a las comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía), «necesitará, para su consolidación y desarrollo sostenido a medio plazo, de un marco jurídico adecuado que proporcione seguridad jurídica, prevea la identificación y eliminación de barreras y contemple las medidas necesarias para su evolución».

Así pues, es hora de que España, en un momento tan crucial como en que nos encontramos de crisis climática y seguridad energética, actúe como ya lo han hecho otros países de este mismo entorno europeo aprobando definitivamente la regulación de las Comunidades Energéticas [10].

Ahora, sí es el momento de pasar a analizar de qué modo podría el sector agropecuario participar en el camino hacia la descarbonización y la despoblación por medio de la energía agrivoltaica. Adelantamos que, por las limitaciones de la extensión con la que se cuenta para este trabajo, en él sólo se hará una primera reflexión de las posibilidades que ofrece la implantación de este tipo

8 RAMOS, L., En "La energía solar fotovoltaica en la transición energética", *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global,* 2022, nº 159, pp. 113-122

9 En "Autoconsumo colectivo: (mucho) más allá de los tejados", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 2023, Nº 61, p. 76

10 Vid. al respecto FAJARDO, G., "El autoconsumo de Energía Renovable, las Comunidades Energéticas y las Cooperativas", *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, 2021, Nº66 p. 34-51, p. 46, en la que señala la legislación aprobada en este sentido por Grecia, Portugal y Francia.

de energía a través de las cooperativas agroalimentarias, siendo muy conscientes de que estamos ante un asunto que necesita de una mayor profundización.

II. EL CONCEPTO DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS[11]

Para encontrar el origen de las Comunidades de Energía tenemos que acudir a diferentes Comunicaciones de la Comisión Europea. Por una parte, a la conocida como «Energía limpia para todos los europeos», [COM (2016) 860 final], y en la que, como señala FAJARDO, G. se «entiende que ofrecer un trato justo a los consumidores implica ofrecerles la posibilidad de desempeñar un papel más activo en el mercado de la energía, que puedan producir, almacenar, compartir, consumir y vender en el mercado su propia energía, y que lo hagan directamente o a través de cooperativas de energía u otras fórmulas asociativas.»[12]. Por otra, a la Comunicación «Acelerar la innovación en energías limpias» [COM (2016)763 final], en la que, como igualmente señala FAJARDO, G., «también considera a los ciudadanos fundamentales para implantar soluciones innovadoras hipo-carbónicas, desde los contadores inteligentes de los hogares, a los parques eólicos a gran escala, por lo que urge -según dice- encontrar métodos nuevos y mejores para hacer participar a los ciudadanos europeos en la transición.»

No siendo este el lugar para poder extendernos con demasiada profundidad y de forma integral en la figura de las Comunidades Energéticas (por los motivos señalados en la introducción), si se hace preciso saber que las directrices de estas comunicaciones europeas en lo que a estas figuras se refiere, se trasladaron, por un lado, a la Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (Directiva 2018/2001 a partir de ahora,) en la que apareció la figura de las Comunidades de Energía Renovable (CER a partir de aquí), y por otro, a la Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (Directiva 2019/944 a partir de aquí), en la que se recogió la figura de las Comunidades Ciudadanas de Energía (CCE a partir de aquí)[13].

Lo cierto es que, la expresión «comunidad energética» no es unívoca y ello porque la Directiva 2019/944 las define en su art. 2.11 como Comuni-

11 Para este epígrafe se han utilizado principalmente los trabajos de FAJARDO, G., *ob. cit*. 2021 y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. *ob. cit*., 2023.

12 *Op. cit*., 2021, p. 34

13 Normas ambas que forman parte del «Paquete de energía limpia para todos los europeos» https://wayback.archive-it.org/12090/20241209144917/https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en#documents

dades Ciudadanas de Energía[14], y la Directiva 2018/2001 las define en su art. 2.16. como Comunidades de Energía Renovable[15]. De modo que nos encontramos con que, como señala el Proyecto de RD de CER y CCE, «Surgen así dos figuras (las comunidades de energía renovable y las comunidades ciudadanas de energía) que, si bien no son coincidentes, sí cuentan con una misma vocación, que no es otra que la de dotar a los consumidores finales de medios de participación colaborativa que les permitan aprovechar al máximo los beneficios derivados de la penetración de energías renovables en todos los vectores energéticos».

A efectos del presente trabajo se van a analizar las características comunes, que las tienen, de ambos tipos de comunidades de energía, si bien, antes de ello, se debe saber cómo se han traspuesto al ordenamiento jurídico español estas figuras.

En la legislación española tenemos que esperar al Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica para que, mediante la modificación del art.6 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico (LSE, a partir de ahora) se incorpore en la letra j) la definición de las CER, - y que es la misma que la recogida en el art. 2.16 de la Directiva 2018/2002-; y, al Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio[16] (RD-L

14 En este artículo las CCE se definen como una entidad jurídica que:
a) se basa en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas,
b) cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y
c) participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios;

15 En este caso, se considera a las CER como una entidad jurídica que
a) que, con arreglo al Derecho nacional aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado;
b) cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios;
c) cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras;

16 Por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y

5/2023, a partir de ahora), para encontrar la definición de las CCE, en este caso a través de la incorporación de la letra k) al mismo art. 6.1 de la LSE, - y que es la misma que la recogida en el art. 2.11 de la Directiva 2019/944[17] -.

Por su parte, ya en el Marco Estratégico de Energía y Clima, - formado por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) y la Estrategia de Descarbonización a largo plazo a 2050 (ELP 2050) - , nos encontramos con que, si bien es cierto que en el PNIEC y en el ELP 2050 está muy presente la figura de las Comunidades Energéticas[18] , en ningún momento proceden a definirlas[19]. Cuestión que tampoco ocurre en la Hoja de Ruta del Autoconsumo, aprobada por Consejo de ministros, de 21 de diciembre de 2021, que plantea en su medida 19 el impulso a las Comunidades Energéticas[20].

Obviamente, esta falta de concreción no cabe en el Proyecto de RD de CER y CCE, que dedica sus artículos 3 y 9 a ello (el 3 para definir las CER y el 9 para definir las CCE)[21]. En este caso, nos vamos a encontrar con que la única

conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, y a través del que, entre otras cuestiones, se completa la transposición de las Directivas 2018/2001 y 2019/944.

17 De manera que el art. 6, j) LSE considera *comunidades de energías renovables*, a las entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.
Mientras que el art. 6, k) LSE considera *comunidades ciudadanas de energía*, a las entidades jurídicas basadas en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera.

18 En la dimensión descarbonización, la medida 1.13 se refiere a las «comunidades energéticas locales». La medida 1.14 («Promoción del papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización») prevé el impulso de las comunidades energéticas a través de diversas actuaciones. Vid. LÓPEZ DE CASTRO, L., *op. cit.*, p.120.

19 Así mismo, como señala LÓPEZ DE CASTRO, L., *op. cit*., p.119, llama la atención que la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética guarde silencio respecto a las Comunidades Energéticas, a pesar de las enmiendas presentadas. En todo caso, esta norma solo se refiere al autoconsumo en su art. 8 relativo a la eficiencia energética en la edificación. Lo que sí prevé es la revisión de la legislación eléctrica en su DF 11ª.

20 En su p. 82

21 Estableciéndose el régimen jurídico de las CER en los arts. 4 a 8 y el de las CCE en los arts. 10 a 13

novedad que se incluye con respecto a la definición que de estas figuras se ha hecho en las Directivas 2018/2002 y 2019/944 y en la LSE, es la añadir como posibles socios, en relación con las CER, a las asociaciones de personas físicas, pymes o autoridades locales (siempre que cumplan los requisitos señalados para la anterior categoría de socios en el art. 3.1), mientras que, en relación con las CCE, se añade a las personas jurídicas. En todo caso, se volverá sobre ello más adelante.

Sabido esto y, como señalamos *supra*, a efectos del presente trabajo interesa destacar alguna de las características comunes que reúnen ambos tipos de comunidades de energía, para posteriormente compararlas con las de las cooperativas agroalimentarias. Para ello, se va a analizar lo que al respecto se establece en el Proyecto de RD de CER y CCE, puesto que es la, previsiblemente, futura norma que las regule (además de ser la más actualizada).

1. Las Comunidades Energéticas como Entidades Jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria (y autónomas)

El porqué de que estos tipos de comunidades de energía hayan de reunir estas características aparece recogido en el en el preámbulo del Proyecto de RD de CER y CCE. Básicamente se trata de que estas comunidades sean accesibles a todos los consumidores, incluidos los de hogares con ingresos bajos o vulnerables. Así mismo, y para evitar abusos y garantizar una amplia participación, deben ser autónomas respecto a los miembros individuales y otros actores habituales en el mercado y que participen en la comunidad como miembros o socios, o que cooperen de otras formas, como, por ejemplo, mediante la inversión.

Pues bien, en cuanto a qué se considera participación abierta, el Proyecto señala que se entenderá que una CER y una CCE están basadas en la participación abierta «si puede pertenecer a ella cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública, privada o público-privada que reúna los requisitos que resulten exigibles, no pudiendo imponerse límites o condiciones injustificadas o discriminatorias» (art. 4.1, b y art. 10.2, respectivamente); mientras que en relación con la característica de la participación voluntaria, en este se indica que «Cualquier miembro o socio podrá abandonar dicha comunidad en cualquier momento, de acuerdo con las reglas de altas y bajas y en los términos establecidos en sus estatutos y en la normativa de aplicación» (art. 4.1.c) y art. 10.3, respectivamente). En relación con estas características, FAJARDO, G., señala que, en lo que se refiere a la participación voluntaria este requisito se recoge en el art. 16. 1 b) de la Directiva 2019/944, cuando establece que nadie puede ser obligado a participar en la comunidad, por ejemplo, para recibir los servicios energéticos que ésta presta, ni a permanecer en la comunidad cuando

no quiera seguir. En cuando al requisito de la participación abierta, ello significa que cualquier consumidor debe poder acceder a la condición de socio o miembro de la comunidad, incluidos aquellos con ingresos bajos o vulnerables, tal y como, por ejemplo, se recoge en el art. 22.4 f Directiva 2018/2001[22].

Respecto a la exigencia de la autonomía, si bien en la normativa comunitaria y en la LSE sólo se plantea para las CER, no va a ocurrir lo mismo en el Proyecto de RD de CER y CCE, dado que este, para ambos supuestos, hace un planteamiento *sensu contrario* al respecto, de modo que, en los arts. 4.1, d) y 10.4 respectivamente, va a establecer las circunstancias en las que se considera que no se ha cumplido con esta obligación de ser autónomas, circunstancias que tienen que ver con los porcentajes de participación de los miembros, con la posición de dominio a determinadas personas socias con respecto al resto, o con la facultad de nombrar o destituir a los miembros del órgano de administración[23].

Dejamos para lo último una cuestión que consideramos clave a los efectos del presente trabajo y que es que, tanto en el caso de las CER como en el de las CCE, el Proyecto de RD de CER y CCE deja plena libertad respecto a la categoría de entidad jurídica que estas pueden tener, señalando en ambos casos que «se podrán adoptar cualquiera de las formas jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico que dispongan de personalidad jurídica propia, siempre y cuando se garantice que son compatibles con los requisitos que se establecen» (arts. 3.2 y 9.2 respectivamente)[24].

2. Las Comunidades Energéticas controladas y participadas por socios o miembros que sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios (y pymes)

22 *Ob. cit.,* (2021), p. 38

23 De manera que no se cumplirá con el requisito de la autonomía si un solo miembro o socio reúne más del 51% de los votos; si ex Estatutos de Autonomía (o en el documento que regule el funcionamiento interno de la comunidad), la toma de decisiones suponga atribuir una posición de dominio a determinadas personas socias con respecto al resto; o si un solo miembro o socio tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.

24 En este sentido, FAJARDO, G., *op. cit*. (2021), p. 47 recuerda cómo «en algunos Estados miembros se ha optado exclusivamente por la cooperativa (Grecia), por la cooperativa y la asociación (Italia), o, por la cooperativa y la sociedad por acciones simplificada (Francia). En España no se ha tomado ninguna decisión todavía. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, aprobado por Acuerdo de Consejo de ministros el 16 de marzo de 2021, dice al respecto que se desarrollará el marco normativo apropiado para definir estas entidades jurídicas, y que "el desarrollo del marco normativo deberá tener en cuenta figuras y casuísticas de actores o agrupaciones existentes y susceptibles de constituirse en comunidades energéticas locales, como cooperativas, polígonos industriales, parques tecnológicos, comunidades de propietarios o zonas portuarias" (Medida 1.13).»

En este apartado nos vamos a detener de forma muy escueta, a sabiendas de que, precisamente, la cuestión que en él se plantea es una de las que requeriría de una mayor profundidad que es imposible abordar en este trabajo.

En todo caso, resulta aquí muy interesante, por las posibilidades que abre a la formación de CER y CCE, la novedad introducida por el Proyecto de RD de CER y CCE *supra* mencionada y conforme a la cual se añade como posibles socios en una CER a las asociaciones de personas físicas, pymes o autoridades locales, (siempre que cumplan los requisitos señalados para la anterior categoría de socios), mientras que en relación con las CCE añade a las personas jurídicas (siempre que cumplan los requisitos señalados para la anterior categoría de socios). Además, se establece un número mínimo de socios para que se pueda crear una CER o una CCE, cinco en ambos casos [art. 4.1.a) y 10.4].

3. Quién puede tener el control de las Comunidades Energéticas: el concepto de *proximidad*

Tal y como se establece en las Directivas 2018/2001 y 2019/944, y respondiendo a su carácter autónomo, el control de las Comunidades Energéticas tiene que estar en manos de sus socios, si bien, sólo para las CER se establece como requisito que estos *estén situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado*. Qué duda cabe que, a través de esta característica, se puede conseguir una mayor implicación de los ciudadanos y autoridades locales en la transición energética, además de revertir los beneficios directamente en ellos, lo que incrementa la aceptación local de las energías renovables.

A estos efectos, para determinar si los socios están o no próximos al proyecto en cuestión, el art. 4.1.d) del Proyecto RD de CER y CCE utiliza el criterio de número de habitantes del municipio donde se desarrolle aquel, para el caso de que el proyecto se implante en municipios de hasta 5.000 habitantes o en municipios de entre 5.001 y 50.000; mientras que, si se trata de municipios de más de 50.000 habitantes, esta norma utiliza el criterio de la distancia en kilómetros a dicho proyecto.

De manera que, en los dos primeros casos, se cumpliría el requisito de la proximidad de los socios si estos son propietarios de bienes inmuebles, tienen su residencia habitual o son titulares de un punto de suministro *en el municipio donde se desarrolla el proyecto o* en los *municipios directamente colindantes* (dado que el Proyecto de RD de CER y CCE permite este último supuesto cuando se trate de instalaciones para municipios de entre 5.001 y 50.000 habitantes[25]). Mientras que, cuando se trata de proyectos que están ubicados en mu-

25 Siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones como, por ejemplo «que la población de éstos considerados individualmente no sea superior a 50.000 habitantes y que

nicipios de más de 50.000 habitantes, el requisito de proximidad se cumplirá si los socios son propietarios de bienes inmuebles, tiene su residencia habitual o son titulares de un punto de suministro *en un radio de cinco kilómetros a la redonda del emplazamiento del primer proyecto finalizado de la comunidad de energías renovables*.

Por último, y en este caso solo respecto a las CER, el Proyecto de RD de CER y CCE establece que el criterio de la proximidad habrá de ser también cumplido por los socios o miembros de entidades jurídicas que a su vez sean socias o miembros de estas.

En todo caso, sobre el asunto de la proximidad, nos hemos encontrado con situaciones diversas. Por ejemplo, en la Resolución de 8 de septiembre de 2021 de la Secretaría de Estado de Energía, que convoca la segunda subasta del Régimen de Energías Renovables (REER) se incluye una reserva de 300 MW para instalaciones fotovoltaicas de generación distribuida de carácter local sobre la base de la proximidad geográfica de *treinta kilómetros*. Mientras que en la Orden TED/1446/2021, que regula la convocatoria de subvenciones para el desarrollo de proyectos piloto de comunidades energéticas, se requiere que los socios sean exclusivamente personas físicas, PYMES o entidades locales y que estén situados en las proximidades del proyecto, con un límite de proximidad que se establezca en cada convocatoria siendo, como máximo, *cincuenta* kilómetros.

Cuestión que nos hace plantearnos que estamos ante una exigencia de *proximidad relativa*, que tal vez convendría revisar, no para homogeneizar, puesto que es verdad que las casuísticas son muchas, pero sí para al menor clasificar.

Finalmente, como se ha señalado *supra*, sólo quienes quieran ser socios de las CER tendrán que cumplir con el requisito de la proximidad, puesto que, en relación con las CCE, el Proyecto de RD de CER y CCE considera que serán socios (y por tanto, tendrán el control de las CCE) quienes sean personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios y que, al igual que ocurre con el criterio de la autonomía, reúnan unas condiciones *sensu contrario*, es decir, quienes no cumplan las condiciones referidas en su art. 10.5. que también en esta ocasión se refieren al control de la entidad o de sus órganos sociales[26].

la población del conjunto de los municipios, incluyendo aquel en el que se desarrolla el proyecto, no sea superior a 50.000 habitantes».

26 A saber: 1º Los socios o miembros que no sean personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios, que reúnan más del 51% de los votos, o cuando la configuración del régimen aplicable a la toma de decisiones que se adopte en los estatutos, o documento que regule el funcionamiento interno de la comunidad, suponga atribuir una posición de dominio a los socios o miembros que no sean personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios, con respecto al resto. 2.º Los

4. Las Comunidades Energéticas cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad *en lugar de/más que* ganancias financieras

En este caso, el Proyecto de RD de CER y CCE recoge esta característica tanto para las CER como para las CCE. En ambos casos se considerará que estas Comunidades Energéticas proporcionan beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o miembros y a las zonas locales donde operan, cuando destinen los beneficios económicos que pudieran obtener a la reducción de costes de energía de sus socios o miembros, al desarrollo de actuaciones relacionadas con su objeto social, a inversiones que supongan una mejora ambiental del entorno o al desarrollo social de la localidad o localidades donde desarrollan su actividad. La diferencia, no obstante, radica en que las CER deberán destinar**,** principalmente, que no exclusivamente, estos beneficios a esas finalidades, mientras que las CCE deberán hacerlo de forma principal.

Ejemplo de estos beneficios podría ser un ahorro en la factura energética, una mayor producción de energía renovable; una reducción de las emisiones de CO2 y de otros gases, una reducción de la pobreza energética; un consumo más eficiente, etc[27].

5. Recapitulación

En este epígrafe se han expuesto los requisitos o características que han de cumplir o reunir las CER y las CCE conforme al Proyecto de RD de CER y CCE. Ello nos ha permitido comprobar si existen diferencias con las definiciones que sobre estas Comunidades Energéticas han hecho las Directivas 2018/2002 y 2019/944, pero, fundamentalmente conocer cuáles son sus rasgos definitorios, a saber:

i. Se trata de una entidad con personalidad jurídica, cualquiera que sea su forma jurídica, basada en una participación abierta, voluntaria y autónoma.
ii. Sus socios o miembros deben ser personas físicas, pymes o autoridades locales.
iii. Respecto a quien puede tener el control en estas comunidades, en el caso de las CER se requiere que los socios estén situados en las proximida-

socios o miembros que no sean personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios, que tengan la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.

27 FAJARDO, *op. cit*., 2021, p. 4

des de los proyectos de energías renovables propiedad de la comunidad, mientras que en el caso de la CCE el control efectivo lo tendrán aquellas personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales que no incurran en alguno de los supuestos que se plantean en el artículo 10.5 del Proyecto de RD de CER y CCEE.

iv. La finalidad esencial de la comunidad ha de ser la de proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros, o a las zonas locales donde opera.

Una vez conocidos los principales atributos de las Comunidades Energéticas, habrá que saber si estos coinciden con los de las cooperativas agroalimentarias. Aunque antes, parece necesario saber si estas podrían ser prosumidoras de energía, dado que, sin esta posibilidad, sería indiferente que las características de las Comunidades Energéticas coincidiesen con las de las cooperativas agroalimentarias.

III. LAS COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS COMO PROSUMIDORES ENERGÉTICOS

1. El concepto de Prosumidor de Energía

Para saber a qué nos referimos cuando señalamos que las cooperativas agroalimentarias pueden *aportar su granito de arena* en la lucha contra el cambio climático y contra la despoblación, tenemos que conocer el término de «prosumidor de energía»[28].

En el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía[29], aunque no se produce una definición de esta figura[30], se plantea que «Los prosumidores son particulares, grupos de particulares o de hogares y *explotaciones agrícolas capaces de operar de forma organizada*, *por ejemplo, mediante* asociaciones, fundaciones o *cooperativas que son a la vez productores y consumidores de energía generada en pequeñas instalaciones ubicadas cerca* de

28 Siguiendo a FAJARDO, G., *op. cit*., 2021, p. 35, este término se recogió en 'Best practices on Renewable Energy Self-consumption' (COM (2015) 339 final) de la Comisión Europea, de 15 de julio de 2015, o el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía (2017/C034/07). *Vid.* así mismo, GALERA RODRIGO, S., *ob. cit.*, *in totum*

29 Publicado en el DOUE C 34, de 2.2.2017

30 Si bien, sí indica que el origen de este término se encuentra en el libro «La tercera ola» de Alvin Toffler. En él se definía el término «prosumo» como la distinción difusa entre producción y consumo en el mercado, que consistía en un proceso en el que los particulares o grupos organizados de prosumidores intervenían en la elaboración de productos para uso personal lo que, a su vez, desplazaba los límites entre productores y consumidores., apdo. 5.2

las casas o en edificios de viviendas y comerciales (mediante pequeños aerogeneradores, *paneles fotovoltaicos*, colectores solares y bombas de calor). Las pequeñas empresas, incluidas las empresas sociales y entes locales, pueden ser también prosumidores» (apdo. 5.5).

Son muchas las cuestiones que se suscitan en este Dictamen y que llevan a refrendar la tesis que se expone en este trabajo, si bien, una vez más y por el espacio del que aquí se dispone, solo se recogerán algunos de los argumentos en los que consideramos puede asentarse la misma. A saber, en este Dictamen se reconoce que «El desarrollo de la tecnología digital y de *nuevos modelos de negocio en el sector energético*, incluido el modelo energético distribuido, *hacen posible considerar a las zonas rurales,* (…) como *grandes centrales de energía de enorme potencial*» (apdo. 3.7); que «*Los prosumidores* son particulares, grupos de particulares o de hogares *y explotaciones agrícolas* capaces de operar de forma organizada, por ejemplo, *mediante* asociaciones, fundaciones o *cooperativas que son a la vez productores y consumidores de energía generada en pequeñas instalaciones ubicadas cerca de las casas* o en edificios de viviendas y comerciales (mediante pequeños aerogeneradores, paneles fotovoltaicos, colectores solares y bombas de calor). Las pequeñas empresas, incluidas las empresas sociales y entes locales, pueden ser también prosumidores.» (apdo. 5.5); o que «*La aplicación a gran escala del prosumo debería facilitar considerablemente el cumplimiento de los objetivos decididos en la COP 21 de París*.» (apdo. 5.14)[31].

Aunque el concepto de prosumidor no aparece como tal en las Directivas a las que nos estamos refiriendo en este trabajo, sí que, como señala FAJARDO. G.[32], estas lo contemplan a través de otras expresiones. Así, la Directiva 2019/944 se refiere al «cliente activo» (art 2.8) como «un cliente final, o un grupo de clientes finales que actúan conjuntamente, que consume o almacena electricidad generada dentro de sus locales situados en un ambiente confinado o, si así lo permite el Estado miembro, en otras ubicaciones, o que venda

31 Cursivas de la autora. Algunas otras afirmaciones de este Dictamen que nos permiten pensar en el traslado de lo que en él se establece al ámbito agropecuario son las siguientes: este Dictamen afirma que «En general, los prosumidores producen energía para sus propias necesidades (individuales o de un grupo de ciudadanos, hogares, *explotaciones agrarias*, pequeñas empresas).» (apdo. 1.13); que, «El pleno desarrollo de la energía de los prosumidores también ofrece oportunidades para fomentar el espíritu empresarial local, lo que puede traducirse en la creación nuevos puestos de trabajo en el ámbito de la fabricación y el suministro de los equipos y servicios necesarios.» (apdo. 1.24); o que «En principio, los prosumidores producen energía para uso propio. De esta manera se convierten en coproductores de los bienes que consumen. También se considera prosumidores a los particulares que generan una cantidad de energía similar a la que consumen, incluso si ambos procesos no son simultáneos» (apdo. 5.7).

32 *Op. cit*., 2021, p. 36.

electricidad autogenerada o participe en planes de flexibilidad o de eficiencia energética, siempre que esas actividades no constituyan su principal actividad comercial o profesional», mientras que la Directiva 2018/2001 más específicamente habla de «autoconsumidor» de energía renovable (arts. 2.14 y 2.15) como «un consumidor final que opera en su local situado dentro de un espacio delimitado o, cuando lo permita el Estado miembro, en otros locales, que genera electricidad renovable para su propio consumo y que puede almacenar o vender electricidad renovable autogenerada, siempre y cuando, en el caso de los autoconsumidores de energías renovables que no sean hogares, dichas actividades no constituyan su principal actividad comercial o profesional».

De los datos aportados por estos preceptos de las Directivas 2018/2001 y 2019/944, tal y como señala FAJARDO, G.[33], se puede concluir que tanto el cliente activo como el auto consumidor de energía renovable: a) es consumidor final y, por tanto, compra electricidad para consumo propio (sea doméstico o no); b) además, genera electricidad o energía renovable (que puede ser consumida, almacenada y/o vendida) solo o junto con otros consumidores finales; c) la electricidad debe generarse en locales de los consumidores, bien situados en un ambiente confinado (espacio delimitado, como su mismo edificio o bloque de apartamentos), o en otras ubicaciones, si lo permite el Estado miembro; y que d) *esta actividad* de generación, almacenaje o venta de electricidad n*o pueden constituir su principal actividad comercial o profesional*.

En cuanto a la LSE, ésta ha definido el autoconsumo en su art. 9.1 como «el consumo *por parte de uno o varios consumidores* de energía eléctrica *proveniente de instalaciones de producción próximas* a las de consumo y asociadas a los mismos.», lo que implica que este concepto va a pivotar en torno a dos cuestiones: que se permite el consumo no solo de forma individual, sino también como autoconsumo colectivo[34]; y que la instalación en la que se genere esa energía deba estar próxima y asociada a la de consumo[35].

33 *Op. cit*., 2021, p. 36

34 Definido en el art. 3.m) del RD 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica: «Se dice que un sujeto consumidor participa en un autoconsumo colectivo *cuando pertenece a un grupo de varios consumidores que se alimentan, de forma acordada, de energía eléctrica que proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo* y asociadas a los mismos.
Es interesante saber que el autoconsumo colectivo no estaba permitido con anterioridad a la modificación de este artículo por el RD-L 15/2018, fruto de la STC 68/2017, de 25 de mayo, y que, entre otras cuestiones, derogó el Real Decreto 900/2015, conocido como el «Impuesto al Sol».

35 También aquí hemos de acudir al RD 244/2019, de 5 de abril para descifrar el concepto indeterminado de Instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a las

Por todo lo dicho hasta aquí, se puede concluir que son precisamente las CER y las CCE las que representan el autoconsumo colectivo.

2. Las cooperativas agrarias como prosumidores de energía

Antes de pasar a analizar si los atributos de las cooperativas agroalimentarias coinciden con las de las CER o CCE, es necesario saber si pueden ser consideradas prosumidoras de energía. Para ello, debemos recordar lo que señala la Comunicación «Una visión de la agricultura y la alimentación: configurando juntos un sector agrícola y agroalimentario atractivo para las generaciones futuras», [COM (2025)75 final] [36], *supra* comentada: «También *están surgiendo importantes oportunidades para la producción de energías renovables*, *una vía que* mejora la seguridad energética, *reduce las emisiones de gases de efecto invernadero y ofrece a los agricultores y silvicultores perspectivas adicionales de ingresos e innovación*. *Los agricultores no solo deben ser más suficientes desde el punto de vista energético dotándose*, por ejemplo, de paneles solares y molinos de viento o produciendo biogás, *sino que también deben ser capaces de suministrar sus productos energéticos al mercado, en particular a través de las comunidades de energía*.».

Esta afirmación nos lleva a concluir que, si bien no se señale expresamente en esta Comunicación la opción de la energía agrovoltaica, si se contempla la posibilidad de que el sector agropecuario sea uno de los sujetos que formen parte de las Comunidades de Energía, pudiendo convertirse por tanto en prosumidor de energía renovable, cuestión que es precisamente la que se defiende en este trabajo.

Sabido esto, veamos (también de forma somera, por el espacio del que aquí se dispone), cuáles son las características que definen a las cooperativas agroalimentarias para ver si estas podrían llegar a considerarse también CER o CCE.

---

mismas, de modo que según se establece en su art. 3, g), para que se considere como instalación próxima a las de consumo y asociada a las mismas, ha de tratarse de una instalación de producción o generación destinada a generar energía eléctrica para suministrar a uno o más consumidores en la que se cumpla alguna de las condiciones que se establecen en éste y que tienen que ver con circunstancias tales como el tipo de conexión a la red (instalaciones próximas a través de red o instalaciones próximas de red interior), o la distancia a la que se encuentran de los consumidores asociados (500 o 2000 metros). En estes sentido, es interesa saber que a través del desarrollo que ha hecho el RD 244/2019 de la figura de autoconsumo de la LSE, se ha ampliado la posible ubicación de las instalaciones de generación de energía renovable, más allá del edificio o bloque de apartamentos.

36 En el subapartado "Aprovechar las oportunidades de innovación que recompensan", del apartado, 3.1. Construir un sector atractivo que garantice un nivel de vida equitativo y aproveche nuevas oportunidades de ingresos, Bruselas, 19.2.2025 COM(2025) 75 final, p. 11.

3. Rasgos definitorios de las cooperativas agroalimentarias

Hablar del cooperativismo es hablar de la Economía Social. Cuestión nada baladí si nos atenemos a los siguientes datos: La Economía Social, según datos estadísticos de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social, CEPES, genera entre un 10 y un 12% del PIB español. Si nos ceñimos sólo a las cooperativas la cifra se sitúa entre un 4 y un 5% del PIB español, siendo la familia más importante, en términos de generación de riqueza, de la Economía social[37].

No obstante, para comprender esta afirmación es necesario conocer algo sobre su régimen jurídico.

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) es una organización independiente y no gubernamental establecida en 1895 para unir, representar y trabajar al servicio de las cooperativas de todo el mundo. En 1995, la ACI adoptó la Declaración revisada sobre la identidad cooperativa[38] en la que se contiene la definición de cooperativa, los valores que las presiden y los siete principios cooperativos en los que deben basarse estas organizaciones y que son la clave para mantener la tesis que en esta investigación se mantiene: 1º Adhesión voluntaria y abierta[39]; 2º Gestión democrática de los miembros[40]; 3º Participación económica de los miembros[41]; 4º Autonomía e

37 En VARGAS VASSEROT, C., SACRISTAN BERGIA, F., CANO ORTEGA, C., *El régimen jurídico de las cooperativas agroalimentarias en la Ley 27/1999. Cuestiones de debate y propuestas de mejora*, Cooperativas Agro-alimentarias de España, Madrid, 2021, p. 7

38 La Declaración tuvo lugar en el 31º Congreso Cooperativo Internacional en Manchester (Reino Unido), https://ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional..

39 Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de la membresía, sin discriminación de género, social, racial, política o religiosa.

40 Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros, que participan activamente en el establecimiento de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres que sirven como representantes elegidos son responsables ante los miembros. En las cooperativas primarias, los miembros tienen los mismos derechos de voto (un miembro, un voto) y las cooperativas en otros niveles también se organizan de manera democrática.

41 Los miembros contribuyen equitativamente y controlan democráticamente el capital de su cooperativa. Al menos parte de ese capital suele ser propiedad común de la cooperativa. Los miembros generalmente reciben una compensación limitada, si la hay, sobre el capital suscrito como condición de membresía. Los miembros asignan excedentes para cualquiera o todos los siguientes propósitos: desarrollar su cooperativa, posiblemente mediante la creación de reservas, parte de las cuales al menos serían indivisibles; beneficiando a los miembros en proporción a sus transacciones con la cooperativa; y apoyar otras actividades aprobadas por los miembros.

independencia[42]; 5º Educación, formación e información[43]; 6º Cooperación entre cooperativas[44]; y 7º Preocupación por la comunidad[45]. Estos principios los debe cumplir cualquier tipo de cooperativa. Por tanto, aplican paralas cooperativas agroalimentarias.

En España, las cooperativas están reguladas actualmente de forma genérica a través de la Ley 27/1999 de 16 de julio, de Cooperativas (LCoop, a partir de aquí)[46] y, como no podía ser de otra manera, la definición que en ella se hace de las cooperativas se ajusta a los valores y principios establecidos por la ACI[47].

El artículo 93 de esta norma se refiere en concreto a las cooperativas agroalimentarias, definiéndolas como «las que asocian a titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, incluyendo a las personas titulares de estas explotaciones en régimen de titularidad compartida, que tengan como objeto la realización de todo tipo de actividades y operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus socios, de sus elementos o componentes de la cooperativa *y a la mejora de la población agraria y del desarrollo del mundo rural*, *así como atender a cualquier otro fin o servicio que sea propio de la actividad* agraria, ganadera, forestal *o estén directamente relacionados con ellas y con su implantación o actuación en el medio rural*».

42 Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda controladas por sus miembros. Si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o recaudan capital de fuentes externas, lo hacen en términos que garanticen el control democrático por parte de sus miembros y mantengan su autonomía cooperativa.

43 Las cooperativas brindan educación y capacitación a sus miembros, representantes electos, gerentes y empleados para que puedan contribuir de manera efectiva al desarrollo de sus cooperativas. Informan al público en general, especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, sobre la naturaleza y los beneficios de la cooperación.

44 Las cooperativas sirven a sus miembros de manera más efectiva y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando juntos a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

45 Las cooperativas trabajan para el desarrollo sostenible de sus comunidades a través de políticas aprobadas por sus miembros.

46 El fundamento Jurídico se encuentra en la Constitución Española, cuyo artículo 129.2 ordena a los poderes públicos el fomento, mediante una legislación adecuada, de las sociedades cooperativas.

47 Conforme establece el art. 1 de la LCoop., «1. La cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley. 2. Cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una sociedad constituida al amparo de la presente Ley».

Lo cierto es que no existe una norma estatal que regule específicamente las cooperativas agroalimentarias, por lo que estas se rigen por la legislación cooperativa, la legislación aplicable al sector agrario y las legislaciones autonómicas[48]. Es por lo que, las cooperativas agroalimentarias, cuentan con cierta regulación propia y fundamentalmente de carácter autonómico, teniendo la LCoop carácter residual.

Siguiendo a CANO ORTEGA, C., las cooperativas agrarias o agroalimentarias son consideradas como cooperativas de servicios, que son aquellas en las que su principal función es la prestación de bienes, servicios o suministros a sus socios que pertenecen a algún determinado grupo profesional o sector de actividad[49].

Si nos centramos en sus fines y objeto social, el art. 93.2 de la LCoop enumera las actividades que podrán desarrollar estas organizaciones para su cumplimiento. De entre todas, nos interesa a los efectos del presente trabajo las actividades que se señalan en las letras d) *Cualesquiera otras actividades* que sean *necesarias o convenientes o que faciliten el mejoramiento económico*, técnico, laboral o *medioambiental* de la cooperativa o de las explotaciones de los socios y e) *Realizar actividades de consumo y servicios para sus socios y demás miembros de su entorno social y territorial*, *fomentando aquellas actividades encaminadas a la promoción y mejora de la población agraria y el medio rural*, *en particular*, servicios y aprovechamientos forestales, servicios turísticos y artesanales relacionados con la actividad de la cooperativa, asesoramiento técnico de las explotaciones de la producción, comercio y transformación agroalimentaria, y la conservación, recuperación y *aprovechamiento* del patrimonio y de los *recursos* naturales y *energéticos* del medio rural. En todo caso, el volumen de operaciones de la Cooperativa por las actividades recogidas en el párrafo anterior no podrá exceder el veinticinco por ciento del volumen total de sus operaciones[50].

48 La Constitución Española guarda silencio respecto a quién corresponde la competencia sobre cooperativas, no incluyéndola dentro del listado de competencias exclusivas del Estado de forma expresa, lo que dio lugar a lo inevitable: la asunción de las Comunidades Autónomas históricas de las competencias legislativas exclusivas sobre la materia en sus Estatutos de Autonomía. Del total de las cooperativas agroalimentarias de todo el territorio, solamente un 8% se rigen por la ley estatal, y el resto aplican la ley autonómica procedente, en *El régimen jurídico de las cooperativas agroalimentarias en la Ley 27/1999, op. cit.*, p. 15 y 8, respectivamente.

49 En *El régimen jurídico de las cooperativas agroalimentarias en la Ley 27/1999. Cuestiones de debate y propuestas de mejora*, p. 26, donde señala esta autora que tradicionalmente se suelen distinguir cuatro grandes clases de tipología de cooperativas: cooperativas de trabajadores, cooperativas de consumo, cooperativas de servicios y cooperativas especiales.

50 Cursivas de la autora. Respecto al límite del 25% impuesto en la LCoop, CANO ORTEGA, C., ob. cit., p. 29, indica que «solo lo contemplan la LCOOP y LCCV, y el APLCCAN y la

Por su parte y, respecto a los fines y objeto social de las diversas normas autonómicas, CANO ORTEGA, C., señala que «Con las diferentes leyes cooperativas que se han sucedido se ha ido produciendo una modificación del objeto de las cooperativas agroalimentarias y un mayor desarrollo de las actividades que puede realizar la cooperativa. Para el cumplimiento de su objeto, las sociedades cooperativas agroalimentarias podrán desarrollar cualesquiera actividades propias de aquél, previstas en los estatutos sociales, *y aquellas otras que sean presupuesto, consecuencia, complemento o instrumento para la consecución de su objeto*»[51].

LCG que lo elevan al cincuenta por ciento y en parecidos términos el art. 65.1 LFCN que lo establece en un veinte por ciento). En el supuesto de superar dicho límite, estará obligada a crear la correspondiente sección de consumo (art. 111.4 LCG). El suministro de estos bienes y servicios tendrá la consideración de operaciones societarias internas, resultando la misma cooperativa, así como sus socios como consumidores directos (arts. 116.4 LCG y 113.3 LCLR).» Para FAJARDO, G., en "Las Cooperativas Agroalimentarias", en *Integración y concentración de empresas agroalimentarias. Estudio jurídico y económico del sector y de la Ley 13/2013 de fomento de integración cooperativa*, Dikynson, 2018, p. 17, «La superación de estos límites aconsejaría la constitución de una cooperativa de desarrollo rural o de alguna otra entidad, cooperativa o no, que hiciera posible desarrollar estas actividades.», figura creada por la Ley 4/2017, de 30 de noviembre, de Microempresas Cooperativas y Cooperativas Rurales de Castilla-La Mancha y por la que se modifica la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha. Conforme establece su artículo 19.1, la cooperativa rural «es una clase de cooperativa que teniendo domicilio social en municipios de Castilla-La Mancha con una población igual o inferior a 15.000 habitantes, asocia a personas físicas o jurídicas y tiene por objeto la realización de actividades y prestación de servicios que mejoren económica, social y técnicamente a la propia cooperativa, a las personas y entidades socias de la misma o a las terceras personas de su entorno social y ayuden a la dinamización, el desarrollo, la transformación y la generación de valor en el medio rural, aumentando la calidad de vida y la igualdad de oportunidades de las personas vinculadas a la cooperativa, fomentado el desarrollo sostenible del medio rural»; mientras que en el apdo. 2 de este mismo artículo señala que « Para el cumplimiento de su objeto social, las cooperativas rurales desarrollarán, al menos, dos de las actividades económicas o sociales que sean propias de cualquier otra clase de cooperativas de las reguladas en la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, *siempre que las mismas se refieran a actividades agroalimentarias,* explotación comunitaria de la tierra, servicios educativos, culturales, asistenciales, de iniciativa o de integración social, actividades de consumo, turismo rural, ocio y tiempo libre, *acciones medioambientales, energéticas, nuevas tecnologías*, protección de la dependencia y/o cualesquiera otras actividades de igual o similar naturaleza, que redunden en beneficio del medio rural ».
Vid. al respecto, FAJARDO, G., (2018), *ob. cit.*, pp. 14 y 17 y CANO ORTEGA, C., *ob. cit*., p. 26.

51 Cursivas de la autora. Ob. Cit., p. 27. Añadiendo un poco más adelante que «De forma más resumida c*iertas leyes autonómicas sólo prevén que para cumplir su objetivo social, las cooperativas agroalimentarias podrán desarrollar, además de las actividades propias de este*, determinadas en los estatutos, *aquellas otras que sean presupuesto, consecuencia, complemento o instrumento para la mejora económica*, técnica, *laboral*, *ecológica o social* de la cooperativa, de las explotaciones de las personas socias, de los elementos de estas *o*

Pues bien, es precisamente en relación con las dos actividades *supra* recogidas que pueden desarrollar las cooperativas agropecuarias para el cumplimiento de sus fines, donde pensamos que tiene cabida la actuación de estas como una CER o como una CCE (además de tenerla también por coincidir en prácticamente sus siete principios o valores rectores con los rasgos propios de las CER y CEE ya comentados). Cierto es que, estas actividades deberían ser consideradas en todo caso, como señala FAJARDO, G., actividades de carácter «instrumental», y no de carácter «principal». Dado que «No debe olvidarse que la cooperativa agroalimentaria es una empresa de servicios, que ofrece servicios a sus socios directamente (mediante el mejor aprovechamiento de las explotaciones de los socios) o indirectamente (al beneficiarse éstos de las mejoras realizadas en los bienes de la cooperativa) [52]».

Así mismo, a lo anterior se ha de añadir que, como señala FAJARDO, G., conforme al séptimo principio establecido por la ACI, «Preocupación por la comunidad», las cooperativas también trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades, si bien, esta finalidad centrada en la mejora de la población agraria y el desarrollo del mundo rural, siendo un fin de interés general propio de la cooperativa agroalimentaria, lo es «con carácter complementario y no con carácter principal»[53].

Por tanto, si nos atenemos a lo hasta aquí señalado, no cabe duda de que la producción de energía por parte de las cooperativas agroalimentarias podría encuadrarse dentro de las *actividad*es *necesarias o convenientes o que facilitan el mejoramiento económico*, técnico, laboral o *medioambiental* de la cooperativa o de las explotaciones de los socios; pero es que, además, es una actividad que está *encaminada a la promoción y mejora de la población agraria y el medio rural*.

Al hilo de esto último, recordemos que este subapartado se ha comenzado señalando que «Hablar de cooperativismo es hablar de Economía Social.». Lo cierto es que, como señala FAJARDO, G. al analizar las actividades que desarrollan las cooperativas agroalimentarias, «esta conjunción entre los inte-

del medio rural, y, entre otras, la prestación de servicios por la cooperativa y con su propio personal que consista en la realización de labores agrarias u otras análogas en las mencionadas explotaciones y a favor de sus personas socias (art. 120.2 LCIB y en parecidos términos los arts. 109.2 LCCMAD, 112.2 LCPV y 110.3 LCCAT).».
En sentido similar, FAJARDO, G., (2018), *ob. cit.,* p. 29.

52 *Ob. cit.*, p. 11

53 *Ob. cit.*, (2021), p. 11. Recuerda así mismo esta autora que este carácter subsidiario o complementario respecto del principal fin mutualista de la cooperativa también está presente en derecho comparado, refiriéndose en este sentido a la Ley de Cooperativas Agrícolas de Portugal y a La ley alemana de Cooperativas de 1 de mayo de 1889, en su última versión de 2016.

reses colectivos de sus miembros y el interés general es una característica que identifica a las llamadas Entidades de la Economía Social»[54], entre las que se encuentran las cooperativas agroalimentarias, como se recoge en el Preámbulo de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (LES, a partir de aquí). Preámbulo que así mismo considera que esta Ley conecta directamente con los principios que inspiran y los objetivos que persigue la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, «en la medida que *la economía social* es, en cierto modo, precursora y *está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambienta*l», modelo que, sin duda, también coincide con el de las CER y las CCE y con la filosofía que de estas se predica en todos los documentos europeos que sobre ellas se han redactado.

Para finalizar este apartado, queremos recoger lo que señala el art. 2 de la LES, «Se denomina economía social al conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos».

Los principios del artículo 4 son los siguientes: a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social; b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad; c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad; y d) Independencia respecto a los poderes públicos.

Pues bien, una vez más, se comprueba cómo estos principios coinciden en gran medida con la finalidad que se pretende tengan las CER y las CCE y que, se podría resumir en el cambio de paradigma que consiste en empoderar al ciudadano, convirtiéndole en un actor más, para así democratizar el acceso a la energía, permitiendo que un mayor número de personas de su entorno pueda beneficiarse de las ventajas de las fuentes de energía limpia. De este modo, los ciudadanos podrán desempeñar un papel más activo en el mercado de la ener-

54 *Ob. cit.*, (2021), p. 12 y13

gía, lo que a la vez implicará la potenciación de la innovación y el desarrollo tecnológico en este ámbito.

En conclusión y como señala VARGAS VASSEROT, C., «con la calificación de las cooperativas como empresas de economía social se quiere poner de manifiesto que junto con el fin común perseguido por los socios e integrado en el fin mutualista, persiguen también la promoción de intereses generales como la mejora de las condiciones económicas y sociales de sectores de la población»[55], lo que también se predica de las CER y de las CCE.

4. Recapitulación

En este epígrafe se han establecido aquellos atributos de las cooperativas agroalimentarias más interesantes a efectos del presente trabajo, lo que nos ha permitido compararlos con los de las CER y CCE. A saber:

i. Pueden ser prosumidores de energías
ii. Han de regirse por los principios establecidos por la ACI, similares prácticamente en su totalidad a los propios de las CER y CCE: adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática de los miembros, participación económica de los miembros, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas, y preocupación por la comunidad.
iii. Entre sus posibles actividades se encuentran las que sean necesarias o convenientes o que faciliten el mejoramiento económico, técnico, laboral o medioambiental, así como las actividades de consumo y servicios para sus socios y demás miembros de su entorno social y territorial, fomentando aquellas actividades encaminadas a la promoción y mejora de la población agraria y el medio rural, en particular, el aprovechamiento de los recursos naturales y energéticos del medio rural. Actividades de mejoras y de fomento también presentes en las CER y CCE.
iv. Estas actividades, además de que deberán entenderse como de carácter instrumental y complementario, y no de carácter principal, las convierten en entidades de Economía Social. Rasgo que también es propio de las CER y CCE, igualmente comprometidas con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental.

55 En «Importancia económica, régimen legal y características propias de las cooperativas agrarias y de las sociedades agrarias de transformación», en *Cooperativas Agrarias y Sociedades Agrarias de Transformación* PULGAR EZQUERRA, P., (Dir), VARGAS VASSEROT, C., (Coord), Ed. Dykinson, Madrid, 2006, p. 29.

IV. LAS COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS COMO PALANCAS EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN

En el contexto de la estrategia europea «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040» [COM (2021) 345 final], la Comisión Europea ha propuesto apoyar a los municipios rurales en la transición energética y la lucha contra el cambio climático.

Lo cierto es que, como señala LÓPEZ DE CASTRO, L.[56], «El impulso de las comunidades energéticas se enmarca principalmente en la política pública de transición energética y cambio climático, a nivel europeo y nacional, y entronca con otras políticas públicas interrelacionadas con sinergias como son las políticas de reto demográfico, la estrategia nacional de pobreza energética y las políticas de recuperación económica (…). La transición ecológica es uno de los ejes principales de las políticas públicas frente al reto demográfico. (…) Además, la falta de oportunidades de empleo y desarrollo económico son otra causa principal de la despoblación. Por ello, ante el reto demográfico es fundamental la garantía del acceso a servicios energéticos de calidad, asequibles y sostenibles y, en general, el impulso a las energías renovables como motor de desarrollo y de creación de empleo».

Esta inexorable conexión entre las políticas de transición energética y las de reto demográfico quedan patentes, por ejemplo, en el PNIEC, cuando señala cómo «Las sinergias entre la transición ecológica y el abordaje del reto demográfico se encuentran también entre los objetivos de la política energética», por lo que, sigue este documento, «dentro de las medidas del Plan de Recuperación: 130 Medidas Frente al Reto Demográfico[57], destacan las inversiones orientadas a municipios de menos de 5.000 habitantes en ámbitos como la mejora de la eficiencia energética de edificios e infraestructuras públicas, la generación y el consumo de energías renovables, *el impulso del autoconsumo y las comunidades energéticas* o la movilidad sostenible.». Valga también como referencia de lo que aquí se quiere transmitir lo que se establece en la ya mencionada Orden TED/ 1446/2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas para proyectos piloto de comunidades energéticas para impulsar la innovación social y la participación ciudadana en renovables, eficiencia energética o movilidad eléctrica, que en su Anexo II. 2 establece como uno de los criterios a valorar para su concesión o denegación

56 *Ob. cit*., p, 118.

57 Disponibles en Chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf
Centrándose su apdo. 1.7. en la Eficiencia Energética en Explotaciones Agropecuarias.

el de la «Contribución a abordar el reto demográfico y la transición justa. Se valorará no sólo la ubicación del proyecto, sino también la forma de abordar de proactivamente la lucha contra el reto demográfico y la promoción de una transición justa.».

En todo caso, también es fácil comprobar cómo, en las normas autonómicas sobre despoblación e impulso demográfico, se plantea el fomento de las energías renovables como una de las alternativas para luchar contra este fenómeno demográfico, convirtiéndose así en lo que se conoce como Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE)[58], término que apareció por primera vez en el Libro Blanco sobre las Estrategias para el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo para entrar en el siglo XXI, que la Comisión Europea presentó en 1993, ante los problemas del desempleo, y como una herramienta de lucha contra el paro.

Como se ha indicó en el primer epígrafe de este trabajo, en él se han analizado las leyes sobre despoblación e impulso demográfico de tres Comunidades Autónomas. Estas son la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia; y la Ley 5/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana.

El análisis de estas normas se ha centrado en el papel que en ellas se reconoce al sector agropecuario y al fomento de la energía renovable en la lucha contra la despoblación y el impulso demográfico. Pues bien, tras este, se puede concluir que, al igual que ocurre en las normas europeas y españolas, ambos sectores se consideran act,ores importantes para revertir la situación demográfica en la que se encuentran sus zonas rurales.

Antes de seguir, se quiere señalar una vez más que se hace imposible plantear aquí una visión integral de estas tres leyes. En todo caso, si se puede adelantar como una breve reflexión tras proceder a su análisis, que no consideramos correcto hablar, en el caso de la Ley de Galicia, de una norma cuya finalidad sea la de luchar contra la despoblación en las zonas rurales (como si ocurre en el caso de las normas castellano-manchega y valenciana), pues la norma gallega

58 Vid. al respecto PUENTES POYATOS, R., Y VELASCO GÁMEZ, M.M., en "Importancia de las Sociedades Cooperativas como medio para contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental, de forma sostenible y responsable", *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 2009, núm. 99, pp. 104-129 y ALGUACIL MARÍ, P., (Dir.) y MAS TUR, A., REY MARTÍ, A., (Autoras) en *Impacto de las cooperativas agroalimentarias en el desarrollo territorial: Primera aproximación a una herramienta de medición del impacto de cooperativas diversificadas en el territorio,* Informe elaborado por la Cátedra Cooperativas Agroalimentarias. Edit. Cooperativas Agro-alimentarias de España, 2021, p. 28 y ss.

se centra principalmente en la adopción de medidas para aumentar la natalidad y de apoyo a los jóvenes y las familias, cuestión que, lógicamente, va a trascender más allá de las zonas rurales[59].

Ahora sí, comenzando con el tratamiento que se da a la cuestión del fomento de las energías renovables, como señala LÓPEZ DE CASTRO, L., «La legislación autonómica reciente de lucha frente a la despoblación (…), manifiesta un tratamiento diverso de las comunidades energéticas, en el contexto del nuevo principio de protección a la despoblación como elemento integrador del desarrollo sostenible y la cohesión territorial[60]». Ello significa que nos vamos a encontrar con normas en las que existe un «impulso implícito de las comunidades energéticas, entre otros ámbitos, a través del fomento de las energías renovables, de medidas sobre vivienda o a través de factores transversales como la diversificación económica, el impulso de la economía colaborativa y el aprovechamiento de los recursos autóctonos». Este es, precisamente, el caso de la Ley gallega, en cuyo art. 35 se prevén ayudas para la mejora de la eficiencia energética de las viviendas y su rehabilitación integral, y en relación con la diversificación de la actividad económica; o en cuyo art. 93 se prevé el establecimiento de estrategias de desarrollo local participativo que impulsen el desarrollo del medio ambiente.

Pero también nos vamos a encontrar con normas en las que se plantea un «impulso expreso a las comunidades energéticas —con diferente terminología— vía fomento y ayudas ante las sinergias entre lucha frente a la despoblación y transición energética[61]». Este es el caso de las normas castellano manchega y valenciana. Así, en la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural de Castilla-La Mancha, su art. 70 establece que «La planificación regional de esta materia en el ámbito rural estará orientada al impulso y el equilibrio territorial del mismo, para lo cual se *potenciará el uso de las energías renovables como elemento generador de riqueza*». En sentido similar se manifiesta el art. 39.1 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de Medidas contra el Despoblamiento y por la Equidad Territorial en la Comunidad Valenciana, conforme al cual «La planificación autonómica de materia de energía estará orientada al impulso a la transición energética bajo el prin-

59 En sentido similar, LÓPEZ DE CASTRO, L., *ob. cit*. p. 140. Como ejemplo de lo que se quiere exponer, pensemos que esta Ley sólo dedica un Capítulo, el VI, a medidas propiamente destinadas a la lucha contra la despoblación.

60 Sobre el citado principio CHINCHILLA PEINADO, J. A., "Urbanismo y despoblación rural. La nueva regulación del suelo rústico y los equipamientos regionales», en NAVARRO, C., RUIZ PULPÓN, A. R. y VELASCO CABALLERO, F. (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, 2023, pp. 229-249, p. 231

61 LÓPEZ DE CASTRO, L., *ob. cit.* p. 141 y 142

cipio de equilibrio territorial, *potenciando el uso de las energías renovables como elemento generador de riqueza* y empleo de calidad *en los municipios en riesgo de despoblamiento,* y el principio de cohesión social, considerando las necesidades de los colectivos más vulnerables o en situación de pobreza energética, en pro de una transición justa en estos municipios».

En cuanto al sector agropecuario, estas normas autonómicas le reconocen también un papel relevante en la lucha contra la despoblación y dinamización rural. Así, por ejemplo, en la Ley de Castilla-La Mancha, el art. 52 relativo a la mejora de la posición de los agricultores y agricultoras en la cadena de valor advierte del «valor fundamental que el sector agroalimentario de Castilla-La Mancha supone para la economía de la región», o, dentro de los criterios para la categorización del medio rural establecidos en el art. 10, «la cobertura de suelo artificial, agrícola y forestal de las zonas» será uno de ellos.

Así mismo, el art. 51 de esta Ley, al establecer las medidas a adoptar para apoyar la actividad agrícola, ganadera y forestal (y que así se equipare en su rentabilidad a la de otros sectores económicos) plantea, entre otras, las de «La diversificación en la actividades agrícolas, ganaderas y forestales de las explotaciones, *buscando alternativas económicas*, con especial incidencia en la transformación y venta directa de productos propios» (art. 51, e). Aunque consideramos que todas las medidas pueden ser perfectamente reconducidas a lo que en este trabajo se defiende, queremos destacar en concreto esta, dado que consideramos que la labor de las cooperativas agroalimentarias como CER o como CCE (es decir, como prosumidoras de energía agrivoltaica), encontrarían un perfecto encaje en la misma. En sentido similar y de forma transversal, esta actividad daría respuesta a lo que se señala en otros artículos de esta Ley tales como los referidos al Fomento y *diversificación de la actividad económica* en el medio rural (art. 47); a la Creación y mantenimiento del empleo en el medio rural (art. 48)[62]; a la promoción económica y empresarial en el medio rural (art. 49)[63]; o al Fomento de la investigación, desarrollo e innovación (art. 58).

62 En efecto, la actividad de las cooperativas como prosumidoras de energía agrovoltaica daría respuesta a lo señalado en su letra a), «El apoyo económico y de asesoramiento a la creación de empresas, al autoempleo y al empleo en cooperativas y demás formas jurídicas que conforman la economía social, *singularmente en los sectores de actividad económica relacionados con el uso de nuevas tecnologías y con prácticas innovadoras en materia medioambiental*.»

63 Que señala que «Con el fin de impulsar la promoción de actividades y empresas en el medio rural, se propiciará el mantenimiento y la mejora de las actividades económicas, compatibles con un desarrollo sostenible, en las zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, mediante las siguientes actuaciones: a) Incentivar actividades y sectores económicos que contribuyan a la *modernización y diversificación de la estructura económica*

De manera muy similar se pronuncia la ley de la Comunidad Valenciana, que también reconoce la importancia de este sector en el mundo rural, al señalar en el art. 37.6 la posibilidad de crear una renta rural agropecuaria que apoye el mantenimiento de las actividades de agricultura y ganadería y valore «la importancia de estas actividades en el mundo rural como elemento generador de oportunidades laborales, como primera barrera de contención ante los efectos del cambio climático, la prevención de los incendios forestales y la preservación de nuestro patrimonio cultural, paisajístico y ambiental». Por su parte, en ese mismo artículo plantea que «3. Se fomentará la *diversificación en las actividades agrarias* y en la transformación a pequeña escala de los productos del sector primario, *buscando alternativas económicas* (…) *y otras fórmulas vinculadas al mundo rural y a la actividad agraria* que contribuyan al desarrollo de la economía valenciana. 4. Se desarrollarán *instrumentos y apoyos* para la mejora estructural de las explotaciones y las infraestructuras agrarias, adecuados específicamente a las condiciones sociodemográficas y territoriales de los municipios en riesgo de despoblamiento (…) *que permitan asegurar la viabilidad económica, social y ambiental de las explotaciones agrarias* y la obtención de rentas agrarias suficientes que aseguren unas óptimas condiciones de vida a sus titulares.». Así mismo y al igual que ocurre con la legislación castellano-manchega (por la similitud en la estructura de ambas normas), la Ley valenciana recoge en otros muchos preceptos medidas de promoción y fomento que, indirectamente se vería apoyadas por la actividad de las cooperativas agroalimentarias en el sector de las energía renovables, convirtiéndose en CER o CCE en la producción de energía agrivoltaica. Nos estamos refiriendo a lo que se establece en los arts. 33, referido a la Reactivación y diversificación de la actividad económica, *priorizando los proyectos relacionados con la transición energética*, o con las producciones agrarias de calidad,[64] y 34, relativo a la Creación y mantenimiento del empleo, y que señala en su apdo. 4 que se atenderán específicamente los programas que combinen la formación y el empleo, *priorizando, entre otros, sectores emergentes en el ámbito de las*

regional. g) El relevo generacional, con el fin de fomentar el *mantenimiento y asentamiento de nueva población joven en el medio rural*.»

64 Conforme al cual, la Generalitat promoverá e incentivará la reactivación y la diversificación económica en los municipios en riesgo de despoblamiento, impulsando las iniciativas empresariales de base local, de la economía social y el cooperativismo, tanto en sectores tradicionales como en sectores emergentes y tecnológicos, con un enfoque territorial, participativo, sostenible, innovador e inclusivo. Para ello, podrán aplicar mecanismos de priorización o de discriminación positiva en sus programas de inversión o convocatorias, con el fin de favorecer aquellas actividades que generen actividad económica y empleo, y que contribuyan a fijar población en los municipios en riesgo de despoblamiento. Además, se establece en su apdo. 6 que se fomentará la responsabilidad social y la sostenibilidad de las iniciativas económicas y empresariales, con especial atención a las alianzas y acuerdos entre agentes sociales y administraciones.

energías renovables, la digitalización y la gestión ambiental, *la agricultura y ganadería sostenibles* y de calidad, por ejemplo [65].

Para finalizar este epígrafe, y en el caso de la Ley gallega, es el ar. 77 el que plantea la necesaria valorización del medio rural (y costero no urbano) para concienciar a la sociedad sobre la relevancia de la conservación y el mantenimiento de sus valores sociales, económicos, culturales y medioambientales. Así mismo, en su art. 91 establece que se «impulsará un marco normativo que incentive y facilite la recuperación y puesta en valor de las tierras agrarias *al objeto de mejorar su gestión y la viabilidad económica de su explotación*[66]», mientras que en el 92 señala que se «impulsará (…) la coordinación del desarrollo del territorio rural gallego y el establecimiento de una estructura de ordenación y gestión de las actividades agroforestales (…) *que asegure su sostenibilidad y viabilidad en términos ambientales, sociales y económicos*», para lo que «se aprovecharán las capacidades de asentamiento de población y de redistribución económica que poseen las actividades productivas que se ubican en el medio rural». Aprovechamiento que sin duda se va a producir a través de la generación de energía agrovoltaica por medio de las cooperativas agropecuarias, pues, como se señaló en la introducción de este trabajo, esta consiste en aprovechar una misma superficie de terreno tanto para obtener energía solar como productos agrícolas.

En todo caso, y para seguir el mismo esquema que se ha seguido con las normas castellano-manchega y valenciana, también señalamos aquí que la tesis que en este trabajo se mantiene ayudará de forma transversal a cumplir con otros objetivos pretendidos por la ley gallega como puedan ser la diversificación de la actividad económica (art. 93)[67], el relevo generacional en el medio rural (art. 94), o la innovación y tecnología en el medio rural (art. 95).

65 Este artículo establece, entre otras cuestiones, que los programas de formación y políticas activas de empleo incorporarán un carácter territorial y transversal, que permitan su adaptación a las necesidades de las empresas y de las personas en municipios en riesgo de despoblamiento, reforzando en particular, los planes en los que se plantee la inserción laboral y el fomento del empleo desde la vinculación al territorio. Así mismo señala que los programas de formación irán dirigidos a mejorar la empleabilidad de las personas residentes en los municipios en riesgo de despoblamiento, a la reducción de la temporalidad y parcialidad, aspectos todos ellos muy presentes en el trabajo agropecuario.

66 Lo que ya se ha hecho a través de la Ley 11/2021, de 14 de mayo , de recuperación de la tierra agraria de Galicia. Vid. al respecto MUÑOZ AMOR, M.M., "Los contratados territoriales de explotación, la agricultura multifuncional y la dinamización rural", en Derecho y Dinamización e Innovación Rural, 2021, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 291-330.

67 En cuyo apartado primero se recoge que «Las administraciones públicas de Galicia incentivarán aquellas actividades y sectores económicos que supongan un complemento, modernización y diversificación de la estructura económica del medio rural y costero no urbano, estableciendo estrategias de desarrollo local participativo que impulsen el respeto al medioambiente y al entorno e idiosincrasia del lugar en que se desarrollan, incorporen mayor valor añadido a los productos y actividades existentes y contribuyan a desarrollar

V. CONCLUSIONES:

I. Estamos ante un nuevo modelo de autoconsumo —descentralizado, eficiente y de proximidad—, que, además de satisfacer las necesidades de suministro de los participantes, posee sus propias redes y dispositivos de almacenamiento, y gestiona e intercambia energía con el mercado; y, cada vez hay un mayor reconocimiento desde la UE del sector agropecuario como uno de los posibles actores del autoconsumo colectivo, como lo demuestran las diferentes Comunicaciones y Dictámenes europeos señalados en este trabajo.

II. Las Comunidades Energéticas son un elemento crucial para la componente ambiental así como para la componente justa e inclusiva de la transición energética, lo que queda patente en la legislación autonómica aquí revisada, así como, por ejemplo, por el hecho de que uno de cada dos pilotos de comunidades energéticas de las dos primeras convocatorias del programa CE Implementa se desarrolla total o parcialmente en municipios de Reto Demográfico[68].

III. Las CER y de las CCE han de ser entidades jurídicas basadas en una participación autónoma, abierta y voluntaria, cuyos socios o miembros estén situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables, que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado. El objetivo principal de las CER y de las CCE consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad en lugar de/más que ganancias financieras.

IV. Las cooperativas agroalimentarias coinciden en prácticamente todos los principios que deben presidir su actuación, así como en sus fines u objetivos, con los de las CER y de las CCE. Además, y puesto que la LCoop y las leyes autonómicas sobre cooperativas admiten, junto con la típica finalidad mutualista de estas, otros fines de interés particular o de interés general, no estableciéndose ningún orden de prioridad al respecto, señalando tan solo que estas actividades tengan un carácter instrumental y complementario a su principal actividad, por qué no pensar en la prestación de los servicios propios de una CER o de una CCE por una

el potencial y las ventajas competitivas de la zona.», cuestiones todas ellas presentes en la producción de energía agrovoltaica a través de las cooperativas agroalimentarias.

68 PNIEC, p. 194. En sentido similar, ALGUACIL MARÍ, M.P. (Dir.) y MAS TUR, A., REY MARTÍ. A., (Autoras), *ob cit*, para quienes, «Como consecuencia de la latente preocupación de las cooperativas por la comunidad local, estas sociedades pueden combatir la desertización de las zonas rurales a la vez que contribuyen al desarrollo de poblaciones y regiones desfavorecidas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004)».

cooperativa agroalimentaria[69]. Sin olvidarnos del papel que unas y otras han de asumir como Entidades de Economía Social.

V. El crecimiento de la población requiere incrementar la producción de alimentos. Esto junto a los decrecimientos esperados en muchos suelos agrícolas debido a la sobreexplotación y a otros muchos factores, incluido el cambio climático, implica la necesidad de incrementar el suelo agrícola y su productividad[70], lo que se podría conseguir a través de la energía agrivoltaica.

VI. Ocurre que dos de las necesidades básicas de la humanidad (alimentación y energía) necesitan suelo, por lo que, coubicarlas apropiadamente debe ser prioritario[71].

VII. Para evitar que la energía agrivoltaica quede en «tierra de nadie», al tener que compaginar intereses y normativas que afectan a dos sectores distintos, que suelen estar adscritos a diferentes ministerios y consejerías[72], sería necesario, no solo aprobar definitivamente (y, claro está, tras una importante revisión), el Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades

69 Siguiendo a GALERA RODRIGO, S., ob. cit., p. 57 «Pareciera que se ha instalado la práctica lingüística de utilizar la palabra "autoconsumo" como expresiva de supuestos limitados de módulos de placas fotovoltaicas ubicados en las cubiertas de los edificios, siendo frecuente distinguir, al referir el régimen jurídico de instalaciones de energía renovable, entre "instalaciones de proyectos en suelo" y "módulos de autoconsumo". Tal distinción debe, a mi entender, rechazarse por simplificadora y porque induce a confusión: experiencias de autoconsumo colectivo pueden concretarse en proyectos en suelo y nacer con la vocación no solo de autoconsumir lo generado, sino también de actuar en el mercado generando beneficios que revierten entre los participantes».

70 BLANCO, M., HANRIEDER, N., KUJAWAY, A. Y WILBERT, S., en Ponencia "Situación actual de la Agrivoltaica en España, Europa y el mundo –oportunidades y desafíos.", , en la Jornada "Oportunidades de innovación tecnológica derivadas de la implantación de sistemas productivos Agrivoltaicos" celebrada el 24 de mayo de 2023. Almería, en la que también se indica que la agrivoltaica no va a resolver los conflictos existentes entre agricultura y biodiversidad. Esto sólo puede resolverse mediante la conversión a prácticas ecológicas y el establecimiento de más zonas de conservación de la naturaleza, p. 17

71 BLANCO, M., HANRIEDER, N., KUJAWAY, A. Y WILBERT, S., *ob. cit*.p. 17 y 18

72 BLANCO, M., HANRIEDER, N., KUJAWAY, A. Y WILBERT, S., *ob., cit.* Sobre esta conjunción de ordenamientos, señala GALERA RODRIGO, S., *ob. cit*, p.62 que «un marco jurídico renovado en el sector energético no es, sin embargo, suficiente como instrumento de las políticas públicas que han de propiciar el funcionamiento normalizado del autoconsumo en el conjunto del sistema energético. No solo está incompleto, sino que además es necesaria la concurrencia de otros marcos políticos y normativos: con acierto se ha advertido de que la obligación que establece la Directiva para los Estados de proveer de un "marco habilitante" en el que los nuevos actores puedan desempeñar sus funciones supera con mucho la legislación energética, para involucrar los aspectos societarios y mercantiles, contractuales y de propiedad, y de ocupación de suelo».

ciudadanas de energía, sino también crear un marco normativo exclusivamente destinado a concretar las muchas opciones o posibilidades que se están abriendo para el sector agropecuario en el ámbito de los prosumidores de renovables, todo ello a través de las posibilidades que ofrece también la legislación sobre cooperativas agropecuarias.

VIII. Hasta ahora tenemos un marco jurídico incompleto y fragmentado en el que, esa sinergia a la que se refiere, por ejemplo, el PNIEC, entre diferentes políticas públicas no ha terminado de reflejarse.

IX. Tal vez, sea el momento de permitir que el sector agropecuario haga sus aportaciones al mapa en el que se recoge la zonificación ambiental para las energías renovables, y así ayudar a que no se vean perjudicados en la toma de decisiones estratégicas al respecto. Cuestión que no parece que siempre ocurra, a juzgar por las numerosas y recientes noticias sobre los conflictos agro-energéticos a costa de la ocupación del suelo.

X. Para finalizar este trabajo no puedo más que hacer mía una de las reflexiones de GALERA RODRGO, S.[73],: «No hay ya barreras tecnológicas a la energía comunitaria, ni a un mercado caracterizado por una amplia y efectiva competencia entre miles de actores que ahora pueden organizar sus intercambios de energía; hay inercia centenaria en la operación de los mercados, lagunas regulatorias y barreras subsistentes que amenazan con mantener los proyectos de energía comunitaria en anécdotas minoritarias y voluntaristas y limitar definitivamente la transición energética hacia un mero proceso de descarbonización del sistema energético.»

BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL MARÍ, M.P. (Dir.) y MAS TUR, A., REY MARTÍ. A., (Autoras), *Impacto de las cooperativas agroalimentarias en el desarrollo territorial: Primera aproximación a una herramienta de medición del impacto de cooperativas diversificadas en el territorio,* Informe elaborado por la Cátedra Cooperativas Agroalimentarias. Edit. Cooperativas Agro-alimentarias de España, 2021.

BLANCO, M., HANRIEDER, N., KUJAWAY, A. Y WILBERT., Ponencia "*Situación actual de la Agrivoltaica en España, Europa y el mundo –oportunidades y desafíos*", en la Jornada Oportunidades de innovación tecnológica derivadas de la implantación de sistemas productivos Agrivoltaicos, mayo de 2023, Almería.

73 Ob. cit., p. 78-79

CHINCHILLA PEINADO, J. A., "Urbanismo y despoblación rural. La nueva regulación del suelo rústico y los equipamientos regionales", en NAVARRO, C., RUIZ PULPÓN, A. R. y VELASCO CABALLERO, F. (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, 2023, p. 229-249

FAJARDO, G., "Las Cooperativas Agroalimentarias", en *Concentración e integración de empresas agroalimentarias: Estudio jurídico y económico del sector y de la Ley 13/2013 de fomento de la integración cooperativa,* Dikynson, 2018, p. 3-36

FAJARDO, "El autoconsumo de Energía Renovable, las Comunidades Energéticas y las Cooperativas", en *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa,* 2021, nº 66, p. 34-51

GALERA RODRIGO, S., "Autoconsumo colectivo: (mucho) más allá de los tejados", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 2023, nº 61, p. 55-81

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., "Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2023, Septiembre-Octubre, p. 105 -165

MUÑOZ AMOR, M.M., "Los contratados territoriales de explotación, la agricultura multifuncional y la dinamización rural", en *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, 2021, Ed. Tirant lo Blanch, p. 291-330.

PUENTES POYATOS, R., Y VELASCO GÁMEZ, M.M., en "Importancia de las Sociedades Cooperativas como medio para contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental, de forma sostenible y responsable", *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 2009, núm. 99, pp. 104-129

RONCERO SÁNCHEZ, A., "Importancia económica, régimen legal y características propias de las cooperativas agrarias y de las sociedades agrarias de transformación", en *Cooperativas Agrarias y Sociedades Agrarias de Transformación*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 21-46.

VARGAS VASSEROT, C., SACRISTAN BERGIA, F., CANO ORTEGA, C., *El régimen jurídico de las cooperativas agroalimentarias en la Ley 27/1999. Cuestiones de debate y propuestas de mejora*, Madrid, 2021.

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA
Catedrático de Derecho Administrativo. UCM.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de marzo de 2025. Nº de Recurso: 464/2022. Ponente: Luis Helmuth Moya Meyer.

Por UNIÓN DE UNIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS se interpuso recurso solicitando la anulación de la Orden APA/1406/2022, de 3 de diciembre, por la que e extiende el acuerdo de la Organización Interprofesional Agroalimentaria de la Carne de Vacuno al conjunto del sector, y se fija la aportación económica obligatoria para realizar actividades de promoción, comunicación e imagen, así como generación de conocimiento, mejora de la competitividad y desarrollo sostenible durante cuatro años. La nulidad de la Orden se postula por no cumplir el requisito de representatividad la Organización Interprofesional de Vacuno (PROVACUNO) en una o varias de las circunscripciones económicas de un Estado Miembro, al entender que tras la entrada en vigor del Reglamento 2021/2117, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre del 2021, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, que modifica el Reglamento (UE) 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios , y en concreto su artículo 164.2 que exige a la organización interprofesional que promueva la extensión de normas pactadas en el marco de dicha organización para que sean obligatorias para otros operadores, por un período limitado, que tenga representatividad en cada circunscripción económica, entendiendo que existen tantas como indicaciones geográficas protegidas de carne de vacuno, no habiendo acreditado representatividad en todas ellas; también cuestiona que los datos de representatividad de la circunscripción nacional sean válidos, pues están referidos al año 2014.

El recurso se desestima. Se explica que la representatividad de una organización interprofesional agroalimentaria se determina conforme a un baremo aprobado por el Ministerio de Agricultura ex artículo 2 c) del Real Decreto 705/1997, a propuesta de la organización. Por Orden AAA/2501/2014, de 23 de diciembre, se reconoció a PROVACUNO, integrada por ASAJA, ASOPROVAC, COAG y UPA (productores); y COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS ESPAÑA, ANAFRIC, ANICE, APROSA, DEDECARNE y

FECIC (rama transformadora/comercializadora). El 12 de septiembre del 2016 el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, certificó una representatividad del 85% en la rama de producción de carne de vacuno y del 86,7 % en la rama de transformación/comercializadora, respecto a PROVACUNO. En la Asamblea General de PROVACUNO de 18 de mayo del 2021 se acordó renovar su grado de representatividad fijándolo en el 85% de la rama de producción y el 85,7% de la rama transformación/ comercialización. Este grado de representatividad fue informado favorablemente por el Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias el 29 de noviembre del 2021, y en la misma fecha por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación. No se ha acreditado que no se haya dado cumplimiento a lo dispuesto en la letra b) del apartado 5 del artículo 158 del Reglamento 1308/2013, que obliga al Estado Miembro que otorga el reconocimiento a una organización interprofesional a realizar controles periódicos para determinar si mantiene las condiciones aplicadas a su reconocimiento. Al efecto el artículo 6.2 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, dispone que: "Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias deberán remitir al Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, antes del 30 de abril de cada año, la Memoria anual de actividades del año anterior, el estado de representatividad al cierre del ejercicio, las cuentas anuales y la liquidación del último ejercicio debidamente auditado y el presupuesto anual de ingresos y gastos del ejercicio corriente." La denuncia CHAP (2016) 02062/EU-PILOT/THEMIS 8848/201 en la que se cuestionaba la representatividad de algunas organizaciones interprofesionales por no celebrarse procesos electorales, no ha determinado una condena a España, que explicó a la Comisión europea que se utilizaban otros criterios para medir la representatividad. Como ha señalado esta sección en la sentencia de 19 de febrero del 2019 (recurso nº 721/2016) no basta con negar la representatividad cuando esta ha sido reconocida por la Administración, así como en el informe del Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, sino que es necesario aportar datos concretos que cuestiones esa representatividad.

La impugnación basada en el cuestionamiento de la circunscripción nacional considerada en la Orden para reconocer la representatividad necesaria para pedir la extensión de pactos a otros operadores, con apoyo en la modificación del artículo 164.2 del Reglamento (UE) tampoco puede prosperar. Este precepto dice: "A efectos de la presente sección, se entenderá por "circunscripción económica" una zona geográfica constituida por regiones de producción contiguas o cercanas en las que las condiciones de producción y de comercialización sean homogéneas, o, en el caso de los productos con denominación de origen

protegida o indicación geográfica protegida reconocida en virtud del Derecho de la Unión, la zona geográfica especificada en el pliego de condiciones.'' Esto no da pie a pensar que se produzca un cambio tan radical en relación con las áreas sobre las que la organización promotora de extensión de normas debe justificar representatividad, de manera que deba acreditarla respecto a las once IGP que se mencionan en la demanda. Lo que permite el precepto es la extensión de normas y contribuciones obligatorias dentro de ámbitos más reducidos que el nacional, siempre que se trate de áreas de producción contiguas o cercanas con condiciones de producción y comercialización homogéneas, o zonas que producen productos con denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida. En el caso de estas últimas, la norma que pretenda extenderse debe afectar específicamente a estos productos, y por eso se permite considerar estas zonas como circunscripciones diferenciadas. No siendo la norma cuya obligatoriedad se extiende relativa a productos de calidad por razón de su origen y forma de producción, sino dirigida a todo producto cárnico vacuno, solo debe considerarse la circunscripción nacional.

Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2025. Nº de Recurso: 81/2021. Ponente: Fernando Román García.

La Asociación Española de Productores de Ganado Vacuno de Carne (ASOPROVAC) impugna el Real Decreto nº 41/21, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (PAC). Concretamente, en cuanto ahora interesa, el real decreto impugnado modifica en el apartado Cinco de su Disposición final primera el contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 11 del Real Decreto 1075/2014, que quedan redactados en los siguientes términos: «2. Para cada parcela o recinto, el solicitante declarará en su solicitud de ayuda el cultivo o aprovechamiento o, en su caso, que el recinto es objeto de una labor de mantenimiento. Se indicará expresamente en la solicitud si sobre los recintos de pastos se va a realizar producción en base a pastoreo o bien, en el caso de pastizales y praderas, en base a pastoreo o siega; o solo mantenimiento con base en las actividades del anexo IV. En el caso de los pastos permanentes de titularidad pública utilizados en común, solo se admitirá la producción en base a pastoreo con animales de la propia explotación del solicitante y no de las administraciones titulares de los mismos, gestores encargados de intermediar en el mercado, ni ganaderos que no acrediten haber utilizado el pasto en los términos en que su uso como comunal esté atribuido a los asignatarios

del pasto y como bien patrimonial o de dominio público esté fehacientemente acreditado con el correspondiente título. En determinadas circunstancias, las autoridades competentes de las comunidades autónomas podrán también admitir la producción en base a siega para pastizales y praderas de titularidad pública utilizados en común siempre que se acredite que dicha siega, con la finalidad de su utilización por el titular de la explotación que solicita la ayuda, es parte de la actividad agrícola realmente ejercida por el mismo. En ningún caso se admitirán las actividades de mantenimiento recogidas en el anexo IV. 3. El solicitante declarará de forma expresa y veraz en su solicitud que los cultivos y aprovechamientos, así como las actividades de mantenimiento declaradas, constituyen un fiel reflejo de su actividad agraria. Si con motivo de un control administrativo, sobre el terreno o por monitorización realizado por la autoridad competente, se comprueba que no se han realizado los cultivos o aprovechamientos o las actividades de mantenimiento, con declaración falsa, inexacta o negligente y que, además, dicha falta de concordancia ha condicionado el cumplimiento de los requisitos en torno a la actividad agraria sobre las superficies, la autoridad competente podrá considerar que se trata de un caso de creación de condiciones artificiales para obtener el beneficio de las ayudas y estarán sujetas al régimen de penalizaciones previsto en el artículo 102».

Planteada cuestión prejudicial el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó sentencia en fecha 4 de julio de 2024, resolviendo la cuestión prejudicial en el siguiente sentido: «1) Los artículos 4 y 32, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que, a fin de evitar que se creen artificialmente las condiciones para la obtención de una ayuda en el contexto de la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común a ganaderos que no los utilizan, exige que la actividad de pastoreo en esos pastos se realice con animales de la propia explotación del ganadero que solicita la ayuda. 2) El artículo 60 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que, a fin de evitar que se creen artificialmente las condiciones para la obtención de una ayuda en el contexto de la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común a ganaderos que no los utilizan, exige que la actividad

de pastoreo en esos pastos se realice con animales de la propia explotación del ganadero que solicita la ayuda. 3) El artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), del Reglamento n.º 1307/2013 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que excluye que la actividad de pastoreo en un pasto permanente de titularidad pública y uso común pueda calificarse de actividad de mantenimiento de esas superficies en un estado adecuado para pasto. 4) El artículo 4, apartado 1, letras b) y c), del Reglamento n.º 1307/2013 debe interpretarse en el sentido deque no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual una personaque es únicamente titular de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre pastos permanentes de titularidad pública y uso común y que cede ese derecho a un tercer ganadero para que este realice la actividad de pastoreo con sus propios animales no realiza ninguna actividad agraria, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso i), de este Reglamento, y no puede considerarse administrador de esos pastos a los efectos de la realización de una actividad de mantenimiento de esa superficie en un estado adecuado para pasto, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), de dicho Reglamento.»

El Supremo confirma la legalidad del real decreto impugnado en este recurso, cuyo contenido encuentra idóneo y proporcionado para proteger los intereses financieros de España y de la Unión Europea y, concretamente, para luchar preventivamente contra el fraude en las ayudas relacionadas con la actividad agraria a realizar en pastos permanentes de titularidad pública y uso común, en línea con la exigencia a que se refiere el parágrafo 30 de la STJUE de 4 de julio de 2024 que, al efecto, dispone: "(...) habida cuenta del margen de apreciación de que disponen en el marco de los regímenes de ayuda de la PAC, los Estados miembros deben utilizar ese margen de apreciación, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, respetando los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión y los principios generales del Derecho de la Unión, en particular el principio de proporcionalidad, que exige que los medios establecidos por una disposición sean adecuados para conseguir el objetivo perseguido y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo".

EL CONSULTOR JURÍDICO

CELIA MIRAVALLES CALLEJA
Abogada

LOS MEDIOS ADECUADOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS MÁS INTERESANTES EN RELACIÓN CON LOS ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS

A consecuencia de la reciente LO 1/2025 de 2 enero de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia, y como un medio de solución de la presente controversia, antes de interponer una demanda de desahucio o de reclamación de rentas o de reclamación de mejoras hay que intentar obligatoriamente llegar a un acuerdo o solventar el asunto por otros medios, los MASC (medios adecuados de solución de controversias).

Los tipos de MASC previstos en la ley son:

1.- Mediación

2.- Conciliación

3.- Negociación directa

4.- Oferta vinculante confidencial

5.- Opinión de experto independiente

6.- Derecho colaborativo.

Por tanto, tendremos que valorar el tipo de incumplimiento para poder elegir un MASC más adecuado o rápido. Pero en todo caso hay que tener en cuenta los abogados siempre, por regla general, hemos intentado llegar a un acuerdo antes de interponer la demanda, enviando un burofax o intentando una conciliación, normalmente ante el Juez de Paz del municipio del arrendatario.

En caso de pretender un desahucio por finalización de arrendamiento o por impagos de rentas, puede ser interesante enviar un burofax o un requerimiento notarial con una oferta vinculante confidencial.

Para el caso de fin de arrendamiento hay que valorar las fechas que se recogen en contrato y las fechas de siembra de la nueva campaña para poder en su caso darle un plazo suficiente para que recoja lo sembrado y que quede libre la finca con posibilidad de sembrar y recoger una nueva campaña agrícola.

En caso de reclamación de rentas no se trata siempre de hacer una quita de lo debido, ya que ello desvirtuaría el cumplimiento del contrato. De hecho, algunas voces ya se han pronunciado sobre una posible inconstitucionalidad de los MASC y del impacto negativo en la justicia material, ya que forzar a las partes a participar en mediaciones en situaciones donde no hay posibilidades reales de negociación podría socavar el derecho fundamental de los ciudadanos a obtener una resolución judicial sobre el asunto en cuestión; además de poder incentivar abusos procesales y comportamientos estratégicos que perjudiquen a la contraparte.

Por ello en estos casos de reclamación de rentas se puede dar un plazo razonable de unos 30 días para pagar desde que reciba la oferta vinculante. Hay que recordar que la Ley establece que, si en ese plazo paga, se acepta la oferta y se acaba el litigio y el arrendador no podrá interponer demanda de desahucio por impago. Con el tiempo veremos que indican los juzgados acerca de si vuelve a dejar otra renta impagada se considere que no es posible enervar la acción de desahucio si ya se utilizó un MASC anteriormente.

Si el arrendatario no paga o no se va en el plazo ofertado, o no recoge el burofax o requerimiento notarial con la oferta vinculante, transcurridos 30 días el arrendador podrá interponer la demanda de desahucio correspondiente. Hay que recordar que la Ley señala que en la demanda hay que acreditar que se ha enviado la oferta vinculante (esta no hay que aportarla) con los justificantes de envío y de recepción o de imposibilidad de la misma