

**PACTO VERDE EUROPEO Y GARANTÍAS DE RENTA  
AGRARIA: LA TRANSICIÓN HÍDRICA JUSTA COMO  
CONDICIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA AGRARIA COMÚN  
SOSTENIBLE**

***EUROPEAN GREEN DEAL AND AGRICULTURAL INCOME  
GUARANTEES: THE JUST WATER TRANSITION AS A  
CONDITION OF A NEW SUSTAINABLE COMMON  
AGRICULTURAL POLICY***

**CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*

*Universidad de Jaén*

<https://orcid.org/0000-0001-8830-6941>

**Cómo citar este trabajo:** Molina Navarrete, C. (2024). Pacto Verde Europeo y garantías de renta agraria: la transición hídrica justa como condición de una nueva política agraria común sostenible *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 14 (2), 1–34. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10810>

**RESUMEN**

La nueva Política Agraria Común (PAC) ha traído importantes novedades. La más conocida es la condicionalidad reforzada, que exige mayores obligaciones ambientales a las personas titulares de las ayudas-rentas de la PAC. Pero también ha introducido un nuevo concepto jurídico: la condicionalidad social. Las ayudas PAC pueden penalizarse si no se observan determinadas obligaciones de carácter sociolaboral comunitarias, en especial las relativas a condiciones transparentes y previsibles de trabajo, así como las relativas a la garantía de un entorno seguro y

ISSN: 2174-6419

*Lex Social*, vol. 14, núm. 2 (2024)



**Recepción:** 05.06.2024

**Aceptación:** 01.07.2024

**Publicación:** 24.09.2024

saludable. Ahora bien, este marco normativo parece insuficiente para una verdadera agricultura ambiental y socialmente sostenible. Este estudio analiza las implicaciones jurídicas de esta condicionalidad social y propone cambios para una agricultura más profesional y equitativa, empezando por una transición hídrica justa.

**PALABRAS CLAVE:** política agraria común, condicionalidad social, pacto verde, renta agraria, transición justa.

## **ABSTRACT**

The new Common Agricultural Policy (CAP) has brought important new features. The best known is reinforced conditionality. This system requires greater environmental obligations from the holders of CAP income aid. But the CAP has also introduced a new legal concept: social conditionality. PAC income guarantees will be penalized if certain community socio-labor obligations are not met, especially those related to transparent and predictable working conditions, as well as those related to the guarantee of a safe and healthy environment. Now, this regulatory framework seems insufficient for true environmentally and socially sustainable agriculture. This study analyzes the legal implications of this social conditionality and proposes changes for a more comprehensively sustainable agriculture, starting with a socially fair water transition.

**PALABRAS CLAVE:** common agricultural policy, social conditionality, european green deal, agricultural income, just transition.

## *SUMARIO*

- I. Introducción: nueva “revuelta agraria”, garantías de una remuneración justa del trabajo en el campo y política agraria común*
- II. ¿El estándar internacional del trabajo decente como condición social de la nueva Política Agraria Común?: alcance y límites*
  - 1. Ayudas de la PAC y el sistema de condicionalidad comunitaria: las garantías de mejora de la equidad en el reparto de rentas y atención al trabajo*
  - 2. Un nuevo concepto jurídico-social comunitario: ¿Qué es la condicionalidad social en el marco de la nueva PAC?*

3. *Los ámbitos jurídico-laborales incluidos en la condicionalidad social de la PAC a efectos de las penalizaciones: ¿un número clausus?*

3.1. *El respeto a las obligaciones sociolaborales como condición necesaria para una agricultura sostenible*

3.2. *La condicionalidad social de las rentas-ayudas PAC en el empleo: Refuerzo para un mercado de trabajo agrario (asalariado) previsible y transparente*

3.3. *La protección de la seguridad y salud en los entornos agrarios de trabajo como condición social para las rentas-ayudas PAC*

4. *Garantías secundarias de efectividad de la condicionalidad social: el sistema de penalizaciones por los incumplimientos.*

5. *La complejidad del sistema de condicionalidad social requiere de un sistema de asesoramiento e información públicos y/o sociales*

III. *La condicionalidad reforzada ambiental de las “rentas de sostenibilidad agraria”:  
¿Un “Derecho del enemigo” o una aliada incomprendida?*

IV. *Hacia una condicionalidad social de la política comunitaria de aguas: la necesidad de una configuración más integral de la sostenibilidad agraria*

V. *Reflexión final: de la doble condicionalidad reforzada ambientalmente y social a la transición agraria justa*

*Bibliografía*

## **I. Introducción: nueva “revuelta agraria”, garantías de una remuneración justa del trabajo en el campo y política agraria común**

Con el horizonte inmediato de las elecciones europeas celebradas el 9 de junio del año en curso no hubo grupo político, en España, que no se erigiese en el gran “campeón” o adalid de la agricultura y del imperativo de una remuneración justa del trabajo en el campo (con inclusión de la agricultura y de la ganadería). Por supuesto, de un lado, se trataba de tomar postura ante un conflicto muy específico y actual, desplegado en esta nueva etapa desde inicios de año, el que vuelve a enfrentar a las personas agricultoras y ganaderas con las instituciones de gobernanza de la Unión Europea (UE, en adelante), a cuenta de la puesta en práctica de la nueva condicionalidad reforzada de la política agraria común. Todos los grupos se pusieron a favor, como es natural, de la que cabe considerar parte “más débil”

de esta relación, el sector agropecuario y sus afanosas gentes, clave o esencial siempre, en tiempos ordinarios (garantía sea de la *seguridad* sea de la *soberanía* alimentarias en la UE en su conjunto y en cada Estado miembro más en particular<sup>1</sup>) como de emergencia (ej. crisis pandémica), demandando de la parte “fuerte”, las instituciones de la Unión, en particular de la Comisión y el Consejo, cambios importantes en la política agraria común para garantizar una remuneración o rentas justas para el trabajo agrario y pecuario.

Pero, de otro, el problema subyacente a este conflicto es mucho más profundo y ahonda sus raíces en la extensa e intensa tensión entre los modelos de crecimiento económico, y de maximización de sus rentabilidades, de los que no escapa el sector agroalimentario, con la cuestión social ambiental de nuestro tiempo y la lucha contra el cambio climático y la transición verde propuesta a tal fin. El punto culminante de esta tensión, “la gota que ha colmado” el vaso, sobre todo en España, y en general en los países del Sur de Europa, se ha vinculado a la pertinaz sequía que padecemos, con la escasez de recursos hídricos (estrés hídrico) derivada, de modo que la política de agua comunitaria se ha convertido en una encrucijada entre la política ambiental comunitaria y la agroalimentaria. No por casualidad ésta ha reforzado la condicionalidad derivada de aquélla para que las personas agricultoras y ganaderas puedan percibir las “ayudas comunitarias” (rentas agrarias). De forma muy gráfica, pero reductiva, se presentaría este conflicto como la rebeldía del sector agrario a la pretensión comunitaria de mutar su faceta “productora” en la de acción de “jardinería” para Europa, dada la condicionalidad de aquélla a los imperativos propios del Pacto Verde Europeo. En cambio, mientras se erigirían barreras internas ambientales y de seguridad (límites al uso de productos fitosanitarios) para su desarrollo productivo, se abriría (liberalizaría) el mercado agroalimentario europeo a procesos de competencia desleal sociosanitaria de terceros países (ni las condiciones sociolaborales, ni ambientales ni de salubridad de la producción extracomunitaria serían equiparables a la comunitaria,

---

<sup>1</sup> Aunque “seguridad alimentaria” y “soberanía alimentaria” son dos conceptos jurídico-políticos distintos conceptualmente, no se puede ignorar su interacción o conexión, más en esta nueva etapa de la “revuelta agraria europea”, porque la llamada que se hace al principio de prevalencia comunitaria lo es tanto para exigir los mismos estándares de seguridad alimentaria a las importaciones de terceros países que los exigidos en el interior de nuestras fronteras como para asegurar la soberanía alimentaria de la UE, desde luego de España respecto de las decisiones de las grandes cadenas de suministro agroalimentario, los verdaderos poderes dominadores en esta relación a tres bandas, o cuatro (quienes producen, quienes distribuyen, quienes regulan y quienes consumen). La FAO delimita la “seguridad alimentaria” como el derecho subjetivo de la ciudadanía-mandato de protección de los poderes públicos para poder acceder a alimentos saludables (satisfactorios para las necesidades nutritivas y beneficiosos para la salud) a precios asequibles para la gran mayoría (coste adecuado de las dietas saludables al poder adquisitivo de los diversos grupos de población). Tiene, pues, una dimensión de igualdad socioeconómica muy relevante. Por su parte, la cuestión de la “soberanía alimentaria” sería el *derecho de cada pueblo (comunidad) para definir su política en materia de alimentos*, por lo que se enfrentaría a otro tipo de desigualdad, las profundas asimetrías de poder en el seno de los mercados mundiales de alimentos. Por lo tanto, el problema de la seguridad alimentaria implica que hay alimentos saludables suficientes, pero no accesibles a todas las personas por sus precios (coste inasequible), mientras que el de la soberanía alimentaria conlleva la dependencia de muchos países y de crecientes zonas de la producción de alimentos en terceros países. Vid. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4474en>.

sino menos exigentes, hundiendo los precios agrarios europeos con los extracomunitarios más baratos, pero con menores garantías de seguridad para la ciudadanía). La solución no puede venir por la “igualación por abajo” (desmantelando las condiciones sociolaborales fijadas en leyes -como la subida del SMI, en línea con el imperativo estándar de la Carta Social Europea- y convenios, así como las ambientales), por lo que la mirada se dirige a un eterno retorno del “proteccionismo patrio” (ahora europeo).

En efecto, un tanto ingenuamente, junto al desmantelamiento, más que flexibilización, de ciertas reglas ambientales, se demanda levantar barreras a la importación de esos terceros países (de África y América), orillando o infravalorando más de una contradicción. Europa propone el librecambismo para los productos elaborados en Europa (industria y servicios), por lo general provenientes de países del Norte europeo, al tiempo que, paradójicamente, vende a esos países pesticidas que, a menudo, están prohibidos en la UE<sup>2</sup>. El control interno se convierte en descontrol y tolerancia externa, porque favorece los intereses de la gran industria química europea, cuyo lobby en el seno de la UE es tan considerable como conocido y que tantas contradicciones genera también en el seno del Derecho de la UE y sus políticas, tanto ambientales como de salud pública.

Como vamos a ver brevemente, junto a la flexibilización de ciertas reglas ambientales tras las protestas agrarias contra la política del pacto verde de la UE, la Comisión Europea ha retirado la propuesta de nueva regulación, más restrictiva, de pesticidas en Europa (Reglamento de Uso Sostenible de los Pesticidas -SUR-), que pretendía reducir a la mitad su uso en 2030, lo que se ha visto como una nueva derrota del “Pacto Verde Europeo”. Vestido como concesión al sector agrario, el triunfo real es del poderoso sector químico<sup>3</sup>. Un sector, dicho sea de paso, curtido en ganar “batallas” primando rentabilidad sobre el interés generales (más difusos) a la salud (para la OM es “sospechoso de cancerígeno” -principio de precaución-) y al ambiente (la ciencia ecológica insiste en sus efectos nocivos para el planeta), en la lucha contra el célebre herbicida glifosato, una rotunda expresión del poder de los lobbies en la función legislativa comunitaria. La UE prefiere el “*laissez faire, laissez passer*” (que cada Estado decida si prohibirlo y buscar alternativas basadas en la naturaleza o permitirlo y perpetuar el modelo tradicional) a prohibirlo para la UE.

---

<sup>2</sup> Según una investigación de Greenpeace, en 2018 se habrían enviado más de 81.600 toneladas de productos químicos para la agricultura a países en desarrollo. A España le correspondería en torno al 6% de esa cantidad. Algunos productos químicos vendidos están prohibidos en Europa, pero no así en África o en América Latina. Vid. “Por qué España vende a África y América pesticidas prohibidos en Europa” [https://elpais.com/elpais/2020/09/09/planeta\\_futuro/1599654771\\_965094.html](https://elpais.com/elpais/2020/09/09/planeta_futuro/1599654771_965094.html)

<sup>3</sup> Como se ha evidenciado, esta “muerte legislativa del Reglamento de Uso Sostenible” no es un hecho aislado, sino que supone un nuevo revés, un auténtico jaque, a uno de los ejes axiales del Pacto Verde Europeo, la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, que fijaba el objetivo de hacer más seguros (sanos) y sostenibles los sistemas alimentarios europeos, conforme el Estudio de la FAO (enfoque de proximidad). Se suma así, a la renuncia el año anterior a la “Ley del Sistema Alimentario Sostenible”, auténtica espina dorsal de un sistema alimentario europeo seguro y soberano. En su lugar, optó por un modelo típico de *Soft Law*, llamado a una solución de consenso mediante el “diálogo social sobre el futuro de la agricultura”. <https://es.euronews.com/green/2024/02/06/von-der-leyen-anuncia-la-retirada-de-la-polemica-ley-de-pesticidas-europea-la-primera-derr>

En consecuencia, lo viciado y circular del proceso incide de forma negativa no solo en las condiciones de remuneración digna o justa del trabajo en el campo, sino en la cadena alimenticia, en la biodiversidad y en la propia salud humana global<sup>4</sup>. Por lo tanto, a una cuestión tan compleja difícilmente se puede responder de la manera tan simplificada que, con frecuencia, se escucha y se lee a unos y otros. No es ni lugar ni tiempo para ofrecer respuestas cortoplacistas, de típicos “lavados de cara” o “soluciones cosméticas”, sobre la base de mínimos y simplistas debates previos, con una mirada en proceso electoral más próximo, como ahora sucede. Al contrario, urge el diseño y aplicación de decisiones más estratégicas y coherentes, en el medio y largo plazo, afrontando todas las aristas de esta auténtica nueva cuestión social tan transversal y trascendental para la sostenibilidad integral de una UE segura y soberana agroalimentariamente.

En suma, es preciso, además de urgente, que toda la cadena de valor alimentaria (como se sabe, su ley -16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria- está siendo un estrepitoso fracaso<sup>5</sup>) asegure sea la remuneración justa del trabajo agropecuario sea la transición ecológica que asegure su continuidad. Ahora bien, para ello, se precisan políticas y medidas no solo sistémicas e innovadoras, sino también realistas, que garanticen la justicia social de esos procesos de transición. Y ello porque, como la propia presidenta de la Comisión Europea sostiene:

*“Solamente si nuestros agricultores pueden vivir de la tierra invertirán en el futuro. Solamente si alcanzamos juntos nuestros objetivos climáticos...los agricultores podrán seguir ganándose la vida”<sup>6</sup>.*

---

<sup>4</sup> Como critican las organizaciones ecologistas, el resultado de estas regresiones de regulación normativa comunitaria sería el siguiente: "Traducción = los agricultores seguirán siendo envenenados y la naturaleza degradada, mientras la industria de los pesticidas cosecha enormes beneficios". Eso sí, con un loable sano realismo, advierten frente a respuestas idealistas “necesitamos soluciones reales ahora para apoyar a los agricultores en la transición hacia el abandono de los productos químicos tóxicos" (ONG amigos de la Tierra). <https://es.euronews.com/green/2024/02/06/von-der-leyen-anuncia-la-retirada-de-la-polemica-ley-de-pesticidas-europea-la-primera-derr>

<sup>5</sup> También en el trasfondo de esta nueva legislación de reforma hay una norma comunitaria. Se trata de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. El fracaso de esta Ley es aún más llamativo si se tiene en cuenta que, paradójicamente, se trata de una norma de mínimos que dejaba un amplio margen de mejora de la efectividad protectora de las medidas a implementar. El preámbulo reconocía este amplio margen de actuación a los Estados miembros en el momento de su transposición. Así, el art. 9, autorizaba que: «con el fin de garantizar un nivel de protección más elevado, los Estados miembros podrán mantener o introducir normas más estrictas que las previstas en la presente Directiva para combatir las prácticas comerciales desleales, siempre que dichas normas nacionales sean compatibles con las normas sobre el funcionamiento del mercado interior». Entre las novedades está la ampliación de su ámbito subjetivo de aplicación, a fin de prevenir la mayor parte de las prácticas abusivas, sujetándose “a la ley y su acción tuitiva todas las relaciones contractuales de la cadena, aunque se trate de dos PYMES o no exista especial dependencia jerárquica, como hasta ahora venía exigiéndose”.

<sup>6</sup> <https://es.euronews.com/green/2024/02/06/von-der-leyen-anuncia-la-retirada-de-la-polemica-ley-de-pesticidas-europea-la-primera-derr>



Lo sorprendente de esta afirmación no reside en su contenido, que resulta una obviedad, sino en la perplejidad que supone que estemos ante un horizonte solo futuro, pero incierto en extremo, por lo convulsa situación actual, ante las protestas continuadas del sector y las concesiones en términos de reducción de los compromisos ambientales, cuando debía ser una realidad de presente. En efecto, justamente, la nueva política agraria común (PAC) tenía como una de sus principales novedades la práctica de una doble condicionalidad: la reforzada en el plano ambiental, de un lado, y la social (esta segunda a desplegarse en España a partir del 1 de enero de 2024<sup>7</sup>, un año después, 2025, en el resto de la Unión), de otro. Como explicita el preámbulo del Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, a la “mayor ambición ambiental y climática”, la nueva PAC suma el objetivo de desarrollo de una “agricultura socialmente sostenible mediante una mayor concienciación en cuanto a las normas de empleo y protección social”. El nuevo modelo de agricultura asentado en una “arquitectura verde” parecía, al tiempo, acompañarse de una “arquitectura social”, a fin de evidenciar la importancia del estándar del trabajo decente en este sector, con énfasis en las relaciones agrarias asalariadas, pero debía entenderse que también en las autónomas o por cuenta propia, máxime cuando, a menudo, se trata de situaciones comparables en su vulnerabilidad socioeconómica (STJUE 12 de enero de 2023, C-356/21).

Mucho menos conocida, más bien olvidada, que la evidenciable y cada vez más analizada en otros ámbitos, encontramos, de este modo, una nueva manifestación de la interacción entre lo sociolaboral y lo ambiental como tendencia creciente de un Derecho atravesado por el principio de sostenibilidad integral, no solo ambiental, tampoco solo económica, sino igualmente social<sup>8</sup>. Un principio de sostenibilidad integral que hallaríamos también en recientes reformas tanto en el ámbito estricto del Derecho (social) del Trabajo como del Derecho de la Seguridad Social. Si bien esta concurrencia de cuestiones y principios entre lo sociolaboral y lo ambiental goza de una dilatada tradición en la ciencia jurídica del trabajo, que se remonta casi dos décadas atrás, si bien más centradas en el ámbito de las interacciones entre los sistemas-normas-políticas ambientales y las de seguridad y salud en los entornos de trabajo, en nuestro tiempo conoce muchos más ámbitos típicos de confluencia, en especial en el extenso ámbito de las políticas de empleo<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Este adelanto en la aplicación de la condicionalidad social respecto del resto de Europa parece formar parte de una opción política más amplia, como probaría, por ejemplo, que España sea la única que aplica el Impuesto Especial sobre los Envases de plástico no Reutilizables, aplazado por otros países a 2025 e incluso a 2026. La queja de la industria alimentaria por ello es también intensa, al entender que la sostenibilidad no puede impulsarse sobre la pérdida de competitividad de empresas españolas.

<sup>8</sup> Entre los ejemplos más recientes destacan, de un lado, la Directiva UE/2022/2464, de 14 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas (Directiva CSRD, siglas en inglés), publicada en el DOUE núm. 322, de 16 de diciembre de 2022 (deberá aplicarse por los Estados 18 meses después de su entrada en vigor -por lo tanto, en el verano del año en curso-). De otro, la Directiva sobre Diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. No está publicada aún, pero ya existe texto definitivo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6145-2024-INIT/en/pdf>

<sup>9</sup> Vid. RUESGA, S. y DURÁN, G. (1997). “Conservación y mejora del medio ambiente versus empleo”. En: RIVAS, D. (Coord.). Sustentabilidad. Desarrollo económico, medio ambiente y biodiversidad. Madrid. Ed. Parteluz; PÉREZ AMORÓS, F. (2010). “Derecho del Trabajo y medio ambiente: unas notas

De este modo, el notable esfuerzo de la política agraria común, orientada notablemente por el Pacto Verde Europeo, por impulsar efectivamente un sector agroalimentario más profesionalizado, revalorizado en lo económico (modernización y competitividad) y en lo ambiental, conectaba de forma inmediata con una dimensión social también reforzada, sintetizado en ese eje transversal de la sostenibilidad. Lo ambiental y lo social emergían, así, no como barreras al desarrollo económico del sector agrario, sino como una suerte de garantías adicionales para su sostenibilidad integral. Una idea de conversión y progreso que, mirada ahora con cierta perspectiva histórica, estaría también presente en el intento de la ley 28/2011, de 22 de septiembre de integrar el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General (RGSS), si bien como un “sistema especial” que, atípicamente, mantiene singularidad también en la acción protectora, confirmando que el recorrido integrador no ha finalizado. Un ejemplo de ello sería el RDL 2/2023, de 16 de marzo, que mantiene la exclusión del mecanismo de la integración de lagunas ex art. 256.7 TRLGSS (exclusión que explica parte de sus bajas pensiones de jubilación<sup>10</sup>). Si bien parece avanzarse con el reciente RDL 2/2024, de 21 de mayo, como luego veremos.

La situación constatable en la realidad, sin embargo, es muy diferente a la normada. La “revuelta agraria”, esto es, de las personas agricultoras y la mayoría de sus organizaciones representativas porque consideran están haciendo lo que se les pide (modernizarse en todos los ámbitos), pero se “pisotea”<sup>11</sup> sus derechos y sus razones, y las concesiones de la Comisión en términos de reducción de la condicionalidad ambiental, con apoyo de los Estados a esas flexibilizaciones cuando ellos aprobaron las reglas de las que ahora parecen renegar, más las ya referidas renunciadas legislativas de futuro a avanzar en el Pacto Verde Europeo, indicarían que la loable pretensión idealizada de la reforma de la PAC carecería de realismo y de justicia social. La regresividad caracteriza esta política. El 22% de las ayudas de la PAC van al 1% de las explotaciones más grandes<sup>12</sup>, pese a que es el modelo de producción de las pequeñas se adecuaría más a la sostenibilidad integral (ambiental, pero también sociolaboral), a diferencia de la producción intensiva. La extrema “industrializando del agro”, con su mercantilización plena (impulsada por fondos de inversión especulativa), añade contradicciones y paradojas a un sector, en sí, convulso: se le pide al sector que produzca muchos más alimentos, más saludables y baratos (accesibles), pero se burocratiza su trabajo al máximo y se infravalora su condición socioeconómica, alejándose cada vez más de la garantía de una renta agraria justa.

---

introdutorias”. *Gaceta Laboral* v.16 n.1 Maracaibo. Más recientemente, vid. MIÑARRO YANINI, M. Introducción: El papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa”. en AAVV. (Ed. ID.). *Cambio climático y derecho social: claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Iura, UJA Editorial, 2021, pp. 14 y ss.

<sup>10</sup> Vid. LASAOSA TRIGOYEN, E. (2022). AAVV. (Dir. M. Begoña García Gil). “Capítulo V. Las pensiones de los asalariados agrarios: cuestiones pendientes para su plena equiparación con el RGSS”. En AAVV. pp. 224-226.

<sup>11</sup> Vid. PIMENTEL, M (2023). *La venganza del campo. ¿Por qué el sector primario es pisoteado y perseguido por la misma sociedad a la que da de comer?*, editorial Almuzara, Córdoba

<sup>12</sup> El 22% de los pagos directos de la PAC acaban en el 1% de los beneficiarios con las explotaciones más grandes <https://www.newtral.es/reparto-ayudas-pac/20240304/>



Aunque, hay que reconocer que la situación es algo confusa y opaca. En un documento de la Comisión de 2019, que lleva el sugerente título de “*La PAC: separando los hechos de la ficción*”<sup>13</sup>, reconocía el objetivo de la PAC de promover la industrialización agraria, pero constataba la realidad de un mayor beneficio a las medianas explotaciones familiares, perjudicando a las pequeñas. Así, concluía que la PAC promueve principalmente a las grandes empresas agrícolas industrializadas, pero dado que los pagos directos se calculan en función de la superficie cultivada, siendo el 20% de las explotaciones más grandes de la UE el 80% de la tierra agrícola:

*“más de la mitad de los beneficiarios del apoyo a la renta tienen explotaciones muy pequeñas. En toda la UE, la mayoría de los pagos se destinan a explotaciones familiares profesionales de tamaño mediano, en lugar de a empresas agrícolas industrializadas.”*

Precisamente, la nueva PAC contiene mecanismos para introducir redistribución social de renta, con límites (“*capping*”) a la acumulación en grandes propietarios y a favor de la transferencia a los más pequeños. De ahí el margen concedido a cada Estado para reducir los efectos de regresividad de la PAC. Aunque, ni ese efecto de justicia distributiva de renta agraria es suficiente ni se conduce del modo adecuado, porque se mantiene el criterio de la ayuda por hectárea, en vez de introducir el criterio de la rentabilidad, no solo económica, también social. Una notable ausencia de dimensión social efectiva visible en la indiferencia de la PAC, sorprendentemente, a la titularidad real (sustrato material) de las propiedades agrarias que se benefician de las ayudas, por lo que igual da que la titularidad sea de la Casa de Alba o de Telefónica o de una persona dedicada, profesionalmente, a la agricultura<sup>14</sup>. Por tanto, la vinculación profesional al sector agroalimentario no se tiene por condición necesaria para percibir estas rentas.

Estamos, pues, ante un complejo e incierto escenario, normativo y socioeconómico, pero fascinante. Por lo general ausente del interés, salvo contadas excepciones, de quienes cultivan el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social, pese a ser el Derecho agrario un ámbito de Derecho Social, paradójicamente más atendido por el Derecho Civil y sus cultores/as. Sin embargo, en el marco del Proyecto de Investigación Estatal “*Hacia un nuevo ecosistema jurídico para una transición verde socioeconómicamente justa: Análisis y propuestas de mejora*”, cuya investigadora principal es la profesora Margarita Miñarro, entendemos oportuno afrontar este ámbito de interacción entre lo “sociolaboral” (incluyendo, pero más allá de lo asalariado) y lo ambiental en aras de un Derecho Social sostenible integral, como es el mundo del trabajo (y la protección social) en el campo en particular, más ampliamente en el agroalimentario.

---

<sup>13</sup> Comisión Europea (2019). The common agricultural policy: separating fact from fiction, p. 6. [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2019-05/cap-separating-facts-from-fiction\\_en\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2019-05/cap-separating-facts-from-fiction_en_0.pdf)

<sup>14</sup> Aunque no podemos entrar aquí en análisis en profundidad de cuestiones especialmente complejas, sí merece la pena traer a colación, por ejemplo, que el concepto de “persona agricultora activa” puede ser tanto física como jurídica, o incluso un grupo de personas físicas o jurídicas. Para su delimitación se utiliza de forma preferente, no exclusiva, el criterio de su inclusión en el RETA, incorporándose o no al sistema especial (SETA). Vid. art. 5 del RD Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre

Naturalmente, aquí solo podemos afrontar algunos aspectos específicos, por razones de espacio, de esta investigación, a modo de primera aproximación a estudios de mayores dimensiones que deberán venir posteriormente. Pero entendemos que es necesario este tipo de análisis para redirigir la mirada de los/as juristas del trabajo y de la protección social hacia este importante sector de actividad, extramuros a menudo de los estudios de relaciones de trabajo decente (conforme al completo estándar de la OIT), salvo, y no demasiado, en el ámbito de la seguridad social (ej. sistemas especiales, tanto en el RGSS como en el RETA; protección asistencial por desempleo en el reciente RDL 2/2024, de 21 de mayo, aunque este ámbito suele quedar en segundo plano respecto del análisis más detenido del nivel asistencial general). A tal fin, aquí expondremos dos aspectos básicos. A saber:

1) De un lado, nos detendremos, siquiera sucintamente, en el nuevo marco de la PAC para la referida doble condicionalidad, en especial la más novedosa, la social, sin dejar de atender a la reforzada -pero ahora flexibilizada- ambiental.

2) De otro lado, se analizará si, este entorno normativo e institucional de la nueva PAC, puede ser realmente un puente para ofrecer soluciones más estructurales a los problemas reales de la ausencia de garantía de una remuneración justa de la mayoría del trabajo en el campo (y su proyección en la garantía de renta sustitutiva en estados o situaciones de necesidad: protección social) o, como ahora tiende a verse por el sector, constituye realmente un obstáculo.

Respecto a esta segunda y, más relevante dimensión, hay que recordar que la etapa actual de la -eterna- “cuestión social comunitaria agraria” conoce una nueva dimensión de encrucijada en la gestión del agua y frente al comentado déficit estructural de este recurso, teniendo en cuenta que el 80% del agua disponible se dedica a regadíos en la agricultura. La sequía pertinaz en muchas zonas de Europa, no solo del Sur, pero sí especialmente en él, desde luego en regiones como Andalucía o Murcia, está costando ya varios puntos del PIB y, vinculada en parte al cambio climático (por lo que su lucha se vincularía al Pacto Verde Europeo, ahora tan cuestionado por los grupos políticos de cierta ideología) en parte al modelo de producción promovido para los alimentos primarios, pone en riesgo centenares de miles de empleos y sus garantías de rentas remuneratorias de existencia digna. Y, en estos escenarios, no se vislumbran soluciones adecuadas desde respuestas tradicionales (más tecnología, muchas más infraestructuras hídricas, más trasvases, etc.), pese a ser demandadas ampliamente por ciertos sectores e instituciones, sino que se precisa una política más estratégica e innovadora: la promoción de un modelo de gestión del agua, como recurso hídrico axial, con criterios de asignación (y retribución) social. En términos más directos, precisa una genuina política de transición hídrica socialmente justa, en analogía, aunque también con sus diferencias, a la transición energética. De ahí, pues, la necesidad de definir “zonas de especial vulnerabilidad” a la sequía en la UE y poner en prácticas convenios de transición hídrica justa, para mutar las amenazas en oportunidades [(*auto*)empleos agrarios decentes sostenibles].

Aunque la Estrategia Nacional de Transición Justa lo contempla<sup>15</sup>, no hay, hasta el momento, ni una sola iniciativa al respecto, pese a ser hoy una necesidad perentoria, no solo urgente. Hoy parece aceptarse con cierta resignación, cuando no indolencia, que:

*“aunque los impactos del cambio climático en agricultura, ganadería, pesca o explotaciones forestales van a ser muy significativos, existe poca información sobre los impactos en el empleo. El abandono de explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales de modelo familiar produce falta de oportunidades en el medio rural y la subsiguiente pérdida de capital humano, desplazando a sus habitantes a zonas urbanas en búsqueda de mejores oportunidades y descapitalizando las oportunidades que ofrece el medio rural. De ahí, la importancia de impulsar estrategias de poblamiento activo en el medio rural, como el relevo generacional que impulse un modelo de explotación sostenible, generador de empleo y de valor añadido.”* (p. 17)

Pero ¿cuándo y cómo se pasa del discurso institucional al normativo y, sobre todo, al fáctico? Los efectos no son solo teóricos, sino reales. El ejemplo de los ERTE-Fuerza Mayor por sequía en la industria arrocera del Bajo Guadalquivir, o el ERTE-CETOP por sequía en el Grupo Freixenet constituyen ejemplos de impactos concretos del cambio climático y el estrés hídrico<sup>16</sup>. Consecuencias prácticas en parte obedientes a aquél, en parte derivadas del modelo de asignación y usos no razonables de los regadíos, en las condiciones de empleo y trabajo.

## **II. ¿El estándar internacional del trabajo decente como condición social de la nueva Política Agraria Común?: alcance y límites**

### **1. Ayudas de la PAC y el sistema de condicionalidad comunitaria: las garantías de mejora de la equidad en el reparto de rentas y atención al trabajo**

Aunque ya hemos visto que, en la práctica (los hechos), son las explotaciones medianas y las más grandes las que mayores beneficios obtienen de la PAC, en el diseño normativo, en la observación ideal (ficción o idealismo normativo), se insiste en que deben seguir las explotaciones pequeñas siendo:

“la piedra angular de la agricultura de la Unión, ya que desempeñan un papel vital en el fomento del empleo rural y contribuyen al desarrollo territorial”.

Vemos, pues, la estrecha conexión en el diseño normativo entre la PAC y la promoción del empleo rural. De ahí que se preocupe de promover una distribución más equilibrada

---

<sup>15</sup> Una Estrategia de Transición Justa para aumentar la ambición climática, 2019, pp. 17 y 18. [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/planes-estrategias/transicion-justa/Estrategia\\_Transicion\\_Justa\\_Def.PDF](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/planes-estrategias/transicion-justa/Estrategia_Transicion_Justa_Def.PDF)

<sup>16</sup> MOLINA NAVARRETE, C. (2024). “El impacto del cambio climático en la regulación temporal de empleo: El «ERTE Freixenet por sequía» ¿«fuerza mayor» o «causa productiva»?”, Diario LA LEY, Nº 10502, Sección Tribuna, 10 de mayo de 2024

de las ayudas, favoreciendo los pagos directos, diferenciando su pago y permitiéndoles optar a los pequeños agricultores, con el fin de garantizar la mejor atribución de los pagos.

Asimismo, con el fin de garantizar un nivel mínimo de ayuda a la renta agrícola para todas las “personas agricultoras activas”, así como cumplir el objetivo de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, tal como se establece en el artículo 39, apartado 1, letra b), del TFUE se ordena un pago disociado anual basado en la superficie, a modo de tipo de intervención denominada «ayuda básica a la renta para la sostenibilidad». (ABRS). Con el fin de atribuir mejor dicha ayuda<sup>17</sup>, debe ser posible diferenciar los importes de los pagos por grupos de territorios, en función de las condiciones socioeconómicas o agronómicas, o para reducirlos habida cuenta de otras intervenciones (Considerando 56 del Reglamento). Las razones de remuneración justa de la actividad agraria en términos de mayor equidad encuentran otras manifestaciones en la regulación de la nueva PAC, al menos en su diseño normativo.

Así, reconocida necesidad de promover una distribución más equilibrada de las ayudas a las pequeñas y medianas explotaciones de una manera visible y cuantificable, los Estados miembros están obligados a:

*“poner en marcha una ayuda redistributiva complementaria a la renta para la sostenibilidad y destinar al menos el 10 % de la dotación de los pagos directos a esa ayuda”*<sup>18</sup>.

La PAC facilita que los Estados miembros garanticen una distribución específica de los pagos directos y reforzar las ayudas a la renta para quienes más lo necesitan, de nuevo insistiendo en enfoques de atribución equitativa de las garantías de ayudas-rentas. Los Estados miembros pueden ayudar eficazmente a alcanzar dicho objetivo con variados instrumentos, entre los que se destaca la limitación y la reducción progresiva, así como las intervenciones propias de las citadas “ayuda redistributiva complementaria a la renta

---

<sup>17</sup> Regulada en España a través del Real Decreto 1045/2022, de 27 de diciembre, sobre derechos de ayuda básica a la renta para la sostenibilidad de la Política Agrícola Común. Según su art. 5, los llamados derechos de ayuda básica a la renta se clasifican en función de su origen: 1. Derechos procedentes de la conversión de los derechos de pago básico con arreglo a lo establecido en el artículo 11. 2. Derechos procedentes de la reserva nacional de ayuda básica a la renta: aquéllos que se asignan a los agricultores que solicitan derechos de la reserva nacional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21. El art. 4 establece las personas beneficiarias. Podrán ser titulares de derechos de ayuda básica a la renta, en régimen de propiedad, usufructo o arrendamiento, “los agricultores activos, titulares de una explotación agraria, que figuren en el Registro de explotaciones agrarias” (regulado por el RD 1054/2022, de 27 de diciembre), así como el registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola, en ciertos casos.

<sup>18</sup> Como explica el Ministerio de Agricultura, la “ayuda redistributiva” es un pago complementario a la ayuda básica, concedido a las primeras hectáreas de cada explotación según la región de ayuda básica a la renta a la que pertenezcan. Para poder acceder a esta ayuda, los agricultores deben tener derechos de ayuda básica a la renta. Sin embargo, el importe a percibir es independiente del número de derechos que posea ni del valor de los mismos, ya que se percibirá en función de las primeras hectáreas subvencionables de la explotación y en función de los importes unitarios que correspondan según la región ABRS y el tramo de superficie (existen dos umbrales de superficie en cada región) que corresponda. <https://www.fega.gob.es/es/pepac-2023-2027/ayudas-directas/ayudas-directas-a-la-renta/ayuda-redistributiva-complementaria-renta-sostenibilidad>

para la sostenibilidad” y el “pago a los pequeños agricultores”. En sus planes estratégicos de la PAC deben exponerse los esfuerzos de los Estados miembros a dicho respecto.

En este sentido, conforme al considerando 53 del Reglamento 2121/2115, con el fin de garantizar que las ayudas a la renta se distribuyan de manera más equitativa, el Derecho de la UE autoriza a los Estados que limiten o reduzcan los importes de los pagos directos que superen un determinado umbral. El producto obtenido debe destinarse:

- a) bien a los pagos directos disociados, y, prioritariamente, a la ayuda redistributiva complementaria a la renta para la sostenibilidad
- b) o bien transferirse al FEADER (Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural), cuyo presupuesto para el periodo 2021-2027 es de 95.500 millones de €, más de 8000 de ellos provenientes de *los Next Generation Europe*<sup>19</sup>.

Una vez más, evidenciando la interacción entre la PAC y la garantía del trabajo, se pone de relieve la necesidad de que los Estados miembros tengan en cuenta el factor trabajo al aplicar el mecanismo de redistribución de rentas, para evitar que el empleo se vea afectado negativamente. El factor trabajo, ahora en clave de relevo generacional, encuentra un espacio adicional en la promoción de nuevas actividades económicas en el sector agrícola por parte de las personas jóvenes agricultoras, elemento que la normativa exige que sea tomados en consideración a la hora de diseñar la estrategia de asignación y canalización de los pagos directos. Considerado como clave para la competitividad del sector agrícola, aunque sea un profundo déficit que arrastra, ante las resistencias a esta incorporación de personas jóvenes al mismo, también contempla el establecimiento de una específica ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores. Una nueva ayuda de renta para el sostenimiento de la actividad agraria que contempla una perspectiva de género<sup>20</sup>.

Con este breve, pero entendemos que ilustrativo repaso, tan solo hemos pretendido poner de relieve la diversidad y complejidad de las nuevas técnicas de garantía de rentas para la actividad agrarias, básicas y complementarias, para promover una agricultura sostenible. Por cierto, dicho sea de paso, este término de sostenibilidad daría nombre a un creciente número de técnicas de garantía social de rentas, no solo en el ámbito de la PAC, sino en otros ámbitos, como el de la protección social complementarias de políticas de regulación temporal de empleo, como las previstas en el art. 47 bis ET (mecanismo RED de

---

<sup>19</sup> Real Decreto 1046/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula la gobernanza del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común en España y de los fondos europeos agrícolas FEAGA y Feader. No es ocioso recordar que el desarrollo rural es el «segundo pilar» de la PAC, concebido para reforzar el «primer pilar», relativo al apoyo a la renta y medidas de mercado mediante la mejora de la sostenibilidad social, medioambiental y económica de las zonas rurales.

<sup>20</sup> El pago se puede percibir durante un máximo de 5 campañas desde 2023, pero se reconoce un 15% más si se trata de jóvenes agricultoras. Al ser un pago complementario a la ayuda básica a la renta para la sostenibilidad, es necesario ser titular de al menos un derecho para poder percibirla. En cuanto al cálculo de esta ayuda para jóvenes agricultores, se concede por hectárea subvencionable y no en función del número de derechos ni de su valor. Los criterios técnicos y las respuestas a preguntas más frecuentes en: <https://www.fega.gob.es/es/pepac-2023-2027/ayudas-directas/ayudas-directas-a-la-renta/ayuda-complementaria-jovenes-agricultores>

flexibilidad y estabilidad en el empleo). Es el caso de la DA 41ª TRLGSS (incorporada por el RDL 32/2021, de 28 de diciembre), que regula la *prestación de sostenibilidad*.

También, con denominación expresa en tal sentido, de la DA 48ª TRLGSS, relativa a la “*prestación para la sostenibilidad de la actividad de las personas trabajadoras autónomas*” de un sector de actividad afectado por el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo en su modalidad cíclica. Para la modalidad sectorial está en la DA 49ª ET<sup>21</sup>. Es evidente que, si todas ellas constituyen típicas garantías sociales, tienen naturalezas jurídicas y marcos normativos muy diferentes. La garantía de renta básica de sostenibilidad es el propio del Derecho de la UE en materia de política agraria, con sus desarrollos nacionales estrictamente vinculados a aquél, con fondos específicos para dar la debida garantía financiera a tales rentas (como el FEGA). La garantía de renta especial de sostenibilidad del empleo en situaciones de reestructuración empresarial, a través del Derecho nacional de Seguridad Social. Ámbito al que pertenece igualmente, dicho sea de paso, dentro de la rama de protección asistencial por desempleo, la renta social agraria regulada en el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril, para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura<sup>22</sup>, hoy afectada profundamente por el citado RDL 2/2024, de 21 de mayo.

Pero no es esta concreta conexión entre lo sociolaboral y la sostenibilidad agraria la que aquí quiero resaltar. En este estudio se quiere poner énfasis en la novedad que supone la inclusión, dentro del singular sistema de condicionalidad de la PAC, de un conjunto, no completo, sino limitado, de típicas obligaciones sociolaborales, cuyo incumplimiento se traduciría en la reducción (no se prevé la exclusión, como sí sucede respecto de la típica condicionalidad de la PAC, la ambiental) de las ayudas recibidas.

## **2. Un nuevo concepto jurídico-social comunitario: ¿Qué es la condicionalidad social en el marco de la nueva PAC?**

En efecto, desde el 1 de enero del año 2023 se aplica una nueva PAC. Entre otros aspectos afectados por la reforma está el llamado “sistema de condicionalidad” de las ayudas (introducido en la reforma de la PAC del año 2023). Así, la instrumentación de la PAC al servicio de un modelo de agricultura sostenible viene ahora condicionado no solo a mayores imperativos medioambientales y climáticos (lucha contra el cambio climático “Antropoceno”), a fin de promover la nueva arquitectura verde (y regenerativa), sino también sociales, “mediante una mayor concienciación en cuanto a las normas de empleo y protección social”. Esta doble condicionalidad no es meramente formal, sino efectiva, en la medida en que integra un conjunto de obligaciones jurídicamente exigibles, dotadas

---

<sup>21</sup> Ampliamente MOLINA NAVARRETE, C. (2024). *La reestructuración empresarial mediante regulación de empleo*. La Ley, Madrid, pp. 499 y ss.

<sup>22</sup> Vid. HIERRO HIERRO, J. (2022). “Capítulo II. Una cuestión inconclusa: La cobertura ante la contingencia del desempleo en el trabajo agrario”. En AAVV. (Dir. María Begoña García Gil). *La protección social del trabajo por cuenta ajena...* Ob. cit. pp. 25 y ss.



de garantías secundarias, esto es, si se incumplen conllevan importantes penalizaciones para las personas beneficiarias de las ayudas (rentas) derivadas de la PAC.

Precisamente, con el fin de implantar y gestionar correctamente el nuevo marco europeo de la PAC, tras la aprobación del Plan Estratégico Nacional de la Política Agrícola Común del Reino de España 2023-2027, se regularon los instrumentos jurídicos que permitieran la debida aplicación armonizada de todas las medidas en el territorio nacional. Un extenso y heterogéneo grupo normativo diseñado y promovido en España por la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, así como por su desarrollo reglamentario (Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre<sup>23</sup>). Pues bien, en este marco normativo comunitario y, a su estela, el nacional, se introduce, por vez primera, la citada condicionalidad social.

Por tal se entiende el conjunto de obligaciones jurídico-laborales que deben cumplir ciertas personas beneficiarias de ayudas (rentas) PAC, so pena de tener que devolver parte de ellas si las inobservan, relativas a determinadas condiciones de empleo y de trabajo. En cuanto que son distintos los sujetos públicos pagadores de las ayudas-rentas agrarias establecidas en la PAC de los sujetos públicos responsables del control de cumplimiento, se hizo preciso establecer los procedimientos que permitieran una aplicación efectiva de aquellas garantías secundarias de cumplimiento (penalizaciones de reintegro de rentas percibidas, según prevé el artículo 88 del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre<sup>24</sup>), aplicables a partir de su entrada en vigor en España, adelantada respecto de otros Estados, como se dijo, a 1 de enero de 2024 (disposición final tercera -DF 3<sup>a</sup>-<sup>25</sup>). Conforme al apartado 1 del art. 18 (Título II) del referido RD 1049/2022, de un lado, sin perjuicio de la obligatoriedad de toda la normativa vigente en materia laboral, como es evidente, se hace especial referencia a la obligación de las personas beneficiarias de las ayudas PAC (art. 1 del RD 1049/2022<sup>26</sup>), de cumplir

---

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> La Disposición adicional tercera del citado RD 1049/2022, de 27 de diciembre, ordena que el régimen de penalizaciones en materia de condicionalidad social se rija por su normativa específica, distinta, por lo tanto, a la propia de la condicionalidad (climático-ambiental) reforzada

<sup>25</sup> Según el Considerando 49 del Reglamento de la UE 2021/20115, debido a la complejidad de implantar sistemas a nivel nacional que respeten la autonomía y especificidad de los sistemas nacionales, se debía permitir a los Estados miembros aplicar la condicionalidad social en una fecha posterior, pero en ningún caso más tarde del 1 de enero de 2025.

<sup>26</sup> Se trata de los “pagos directos” en virtud del título III, capítulo II del Reglamento (UE) n.º 2021/2115 del Parlamento europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, “pagos anuales” por superficies y animales en virtud de los artículos 70, 71 y 72 de dicho Reglamento y “pagos directos” de las ayudas incluidas en el anexo I del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad de Canarias (POSEI) con arreglo al capítulo IV del Reglamento (UE) n.º 228/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 247/2006 del Consejo.

con las obligaciones “relativas a empleo, salud y seguridad de los trabajadores que figuran en el anexo III”.

De otro, según su apartado 2, las autoridades responsables en materia laboral y social en cada caso (autoridad laboral, estatal o autonómica), en el marco de sus competencias legales: “*serán las responsables de llevar a cabo los controles de condicionalidad social para asegurar la observancia y el cumplimiento de (aquéllas) disposiciones*”. Como recuerda el Considerando 47 del Reglamento de la UE 2021/2015, los Estados miembros

*“deben velar por que se impongan sanciones proporcionadas, eficaces y disuasorias, de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/2116, a aquellos agricultores y demás beneficiarios que no cumplan estos requisitos. (...)”*<sup>27</sup>.

### **3. Los ámbitos jurídico-laborales incluidos en la condicionalidad social de la PAC a efectos de las penalizaciones: ¿un número clausus?**

#### **3.1. El respeto a las obligaciones sociolaborales como condición necesaria para una agricultura sostenible**

El Considerando 45 del Reglamento de la UE 2021/2115, del Parlamento Europeo y Consejo, de 2 de diciembre<sup>28</sup> razona que, “con el fin de contribuir al desarrollo de una agricultura socialmente sostenible”, mediante el fomento de una “mayor concienciación” de las personas beneficiarias de las ayudas de la PAC en cuanto “a las normas de empleo y protección social”, debía introducirse un nuevo mecanismo que integre las cuestiones sociales. Dicho mecanismo debe vincular el cobro íntegro de todos los pagos (directos de la PAC, pagos para compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión, pagos para zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas y pagos para zonas con desventajas específicas resultantes de determinados requisitos obligatorios), al cumplimiento por las personas agricultoras y demás beneficiarias de:

*“una serie de normas básicas en materia de condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores agrícolas y de seguridad y salud en el trabajo”* (considerando 46)

Comprobamos de inmediato, pues, que la condicionalidad sociolaboral para el acceso y mantenimiento de (sin reducciones ni exclusiones) una ayuda (renta) agraria de la PAC no afecta a todas las obligaciones laborales ni de seguridad social, sino solo a algunas de ellas. En particular a determinadas normas del acervo comunitario sociolaboral incluidas en dos ámbitos o ramas. En el ámbito del empleo, la normativa reguladora de las condiciones de transparencia y previsibilidad de las cláusulas contractuales de trabajo, conforme a la

<sup>27</sup> El segundo inciso de ese Considerando precisa que: “*Debido al principio de independencia judicial, no será posible imponer a los sistemas judiciales requisitos específicos a las resoluciones y condenas distintos de los previstos en la legislación que fundamente las resoluciones y las condenas.*”.

<sup>28</sup> 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) n. n. o 1307/2013

reciente Directiva UE/2019/1152, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, aún no transpuesta en España.

En la rama de seguridad de seguridad y salud en los lugares de trabajo, expresamente se remite a las obligaciones establecidas en virtud de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio (Directiva-marco) y, de forma más específica a la Directiva 2009/104/CE, de 16 de septiembre. Esta refiere, como se sabe, a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo (segunda Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE). Fuera de estos ámbitos sociolaborales, como eventual ampliación, se ordena a la Comisión que, a más tardar en 2025, evaluar la viabilidad de incluir el artículo 7.1 del Reglamento UE n. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. Si concluye que procede, deberá proponer legislación a tal efecto.

Sin infravalorar su significación, es evidente que los compromisos incluidos en este sistema de condicionalidad social son limitados. Por lo tanto, no hay referencia alguna a las obligaciones de protección social propiamente, pese a ser referenciadas genéricamente en el Considerando 45. La concreción de estas normas se hace en el anexo IV del Reglamento 2021/2115. Éste, a su vez, remite a las tres Directivas reseñadas, destacando las relativas a los entornos de trabajo agrario seguros y saludables (aunque no lo parezca, el sector agrario es un sector de alta siniestralidad laboral), con inclusión, precisa el preámbulo de la Ley española:

*“por ser un problema cuya entidad ha sido reseñada por los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, las condiciones de habitabilidad de los alojamientos de las personas trabajadoras temporeras”.*

Sorprendentemente, sin embargo, a la hora de identificar las normas nacionales concretas o específicas de referencia no se incluye el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. Ni en relación con los lugares de alojamiento de personas temporeras (muy relevantes en determinados ámbitos de recurso masivo a población inmigrante -extracomunitaria-) ni, con carácter general, a las condiciones ambientales en el trabajo al aire libre, objeto de reformas recientes y que adquieren especial relieve en el marco del cambio climático<sup>29</sup>.

### **3.2. La condicionalidad social de las rentas-ayudas PAC en el empleo: Refuerzo para un mercado de trabajo agrario (asalariado) previsible y transparente**

De los dos ámbitos sociolaborales efectivamente concernidos por esta técnica innovadora de la condicionalidad de la política agraria común en aras de un modelo de agricultura sostenible integralmente (económica, ambiental y socialmente), el primero de ellos, el

---

<sup>29</sup> Recuérdese la Disposición Adicional única del citado Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, añadida por la disposición final 1.2 Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo.

relativo a las condiciones de empleo, la atención se centra en un aspecto del más reciente Derecho Social de la UE de gran relevancia. Se trata de la citada Directiva UE/2019/1152.

Se concretaría, así, no solo lo dispuesto en el artículo 31 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), según el cual toda persona trabajadora tiene derecho a trabajar en condiciones de empleo y trabajo dignas (además de seguras y saludables), sino también los principios 5 y 7 del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS)<sup>30</sup>. En virtud del primero, se reconoce el derecho de toda persona, al margen o con independencia del tipo y la duración de la relación laboral, a un “trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo, así como al acceso a la protección social y a la formación”, manteniendo el compromiso de fomento de la “transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido”, sin perjuicio de garantizar la flexibilidad necesaria para que las empresas puedan adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico. A la promoción de formas innovadoras de empleo que garanticen condiciones de trabajo de calidad, se añade el fomento del “espíritu empresarial” (por tanto, en el ámbito agrario también) y el trabajo por cuenta propia, especialmente relevante, también en las formas de autoempleo societario en el ámbito agroalimentario. El principio 7 dispone el derecho a la información escrita, al inicio, sobre sus derechos y obligaciones derivados de la relación laboral, incluso en período de prueba. La transparencia aparece como forma de prevenir condiciones de trabajo precarias, así como el abuso de los contratos atípicos, especialmente presentes en el sector agrario y agroalimentario, a raíz de sus características tradicionales (estacionalidad, intermitencia, parcialidad, etc.).

Las transformaciones de los mercados de trabajo habrían dado lugar a formas de empleo que, por su imprevisibilidad e inseguridad de condiciones de empleo y de trabajo, abrían dejado obsoleta la regulación de la Directiva 91/533/CEE del Consejo. A fin de mejorar la certidumbre respecto de derechos laborales y de protección social, en estos entornos de trabajo cambiantes, la nueva Directiva, de un lado, completaría la información respecto de sus condiciones de trabajo esenciales, información que debe facilitarse a su debido tiempo y por escrito de una forma de fácil acceso y, de otro, ofrece derechos mínimos nuevos destinados a promover la seguridad y la previsibilidad de las relaciones laborales, a la vez que a lograr una convergencia creciente entre los distintos Estados miembros y a preservar la flexibilidad del mercado laboral. De este modo, al predicarse el respeto efectivo de esta nueva regulación en las relaciones de trabajo agrarias se evidenciaría la voluntad política, en el seno del Derecho Social y Ambiental de la UE, de avanzar en la convergencia plena del sector agropecuario y agroalimentario con el resto de los sectores económicos (es decir, los industriales y de servicios), aún conscientes de la mayor presencia de atipicidad o de empleos no convencionales.

---

<sup>30</sup>Ampliamente EXTREMERA MÉNDEZ, Francisco M. (2024). “Capítulo VI. Transparencia y previsibilidad de las condiciones laborales: puntos críticos en la larga espera para su transposición”. En AAVV. (Dir. Isabel María Villar Cañada- Cristóbal Molina Navarrete). (2024). *Pilar Europeo de Derechos Sociales y progreso jurídico de la Unión y de España: logros y asignaturas pendientes*, Editorial Bomarzo, Albacete, pp. 155 y ss.

Estamos, pues, ante un indudable hecho diferencial socioeconómico de este sector. Sin embargo, no debería crear (mantener) una fractura insalvable a la hora de garantizar derechos laborales y de protección social suficientes y adecuados, en términos de dignidad y justicia social. Justamente, un intento de equiparación al régimen común ya presente en iniciativas legislativas nacionales, como en su día la ley de integración del REA (Régimen Especial Agrario) en el RGSS (Régimen General de Seguridad Social), Ley 28/2011, de 22 de septiembre, si bien se quedó a medio camino, al configurar un sistema especial atípico, que perpetúa diferencias en la acción protectora (ej. art. 256.7 TRLGSS). El nuevo proceso dirigido a la equiparación protectora, en el nivel asistencial de desempleo, ilustra esta constante tensión entre tendencias de equiparación y diferencia.

Entre las insuficiencias de la precedente regulación, la propia de la Directiva 91/533/CEE, la nueva Directiva menciona la lista de elementos esenciales del contrato de trabajo o la relación laboral en relación con los cuales las personas trabajadoras debían recibir información por escrito. De ahí la necesidad de adaptación, ampliándose con nuevos aspectos, al tiempo que se autoriza a los Estados miembros a que puedan ampliarla, a fin de tener en cuenta la evolución del mercado de trabajo, especialmente el crecimiento de las formas de empleo atípicas (que en los sectores agrarios tienen una especial presencia, como prueba, en el ámbito de la gestión de la seguridad social, la multiplicación de los sistemas especiales de empleo). Asimismo, la información sobre determinados aspectos, más allá de la remuneración, por supuesto (en metálico y en especie, así como las horas extras y complementos), tales como los lugares de trabajo cambiantes, los tipos de contratos (temporales, parciales, fijos discontinuos, etc.), tiempos de trabajo, irregulares o típicos intermitentes o la formación, adquiere especial relevancia en el ámbito agrario. Como especialmente significativa es la obligación informativa en este sector a los sistemas de seguridad social (art. 4. 2 o) Directiva), sin que, en cambio, al menos hasta el momento, tenga mayor relevancia la información exigible sobre la previsión social complementaria, pues en el sector no suele preverse estos complementos de protección<sup>31</sup>.

La Directiva excepciona de su ámbito aplicativo al sector pesquero a ciertos efectos, “dadas las características específicas de sus condiciones de trabajo”<sup>32</sup>, pero no el empleo agropecuario. Sin embargo, siguiendo una curiosa técnica de remisión normativa para establecer este marco de condicionalidad social de la PAC, no se incluyen todos sus preceptos, solo algunos de ellos.

---

<sup>31</sup> La información relativa a la protección social proporcionada por el empleador debe incluir, en su caso, la cobertura por los regímenes complementarios de pensión en el sentido de la Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (9) y la Directiva 98/49/CE del Consejo

<sup>32</sup> Refiere expresamente al “empleo en paralelo cuando sea incompatible con la labor realizada a bordo de buques o de buques pesqueros, la previsibilidad mínima del trabajo, el envío de trabajadores a otro Estado miembro o a un tercer país, la transición a otra forma de empleo y el suministro de información sobre la identidad de las instituciones de seguridad social que reciben las cotizaciones sociales. A los efectos de la presente Directiva, la gente de mar y los pescadores, con arreglo a sus definiciones en las Directivas 2009/13/CE (6) y (UE) 2017/159 (7) del Consejo, respectivamente, debe considerarse que trabajan en la Unión cuando trabajen a bordo de buques o de buques pesqueros registrados en un Estado miembro o que enarbolan el pabellón de un Estado miembro.” (Considerando 10)

Por tanto, el recurso a la técnica de la condicionalidad social de la PAC como garantía de cumplimiento adicional, en el sector agrario, de las obligaciones a cargo de las personas empleadoras agrarias sobre previsibilidad y transparencia de las cláusulas o condiciones del contrato de trabajo, no se hace in toto, sino a los preceptos delimitados, se entiende como *numerus clausus* (aunque carezca realmente de sentido y coherencia), por el Anexo IV del Reglamento comunitario, Anexo III del RD 1049/2022. Si es comprensible que no se incluyan temas como la información añadida de personal desplazado a terceros países (art. 7) o contratos a demanda (art. 11), en la medida en que estos últimos están prohibidos en España, no entiende que se excluyan garantías previstas para el empleo paralelo o pluriempleo (art. 9) o respecto de la transición a otras formas de empleo (art. 12), por ejemplo.

El esquema normativo de remisión quedaría así:

**Ámbito:** Empleo

**Legislación aplicable:** Condiciones laborales transparentes y previsibles.

**Artículos o disposiciones pertinentes:**

Art.3 (Las condiciones laborales deben facilitarse por escrito -«contrato de trabajo»-).

Art.4 (Debe garantizarse que el empleo agrícola esté sujeto a un contrato de trabajo.)

Art. 5 (El contrato de trabajo debe facilitarse en los primeros siete días de trabajo.)

Art. 6 (Los cambios en la relación laboral deben presentarse en forma de documento

Art. 8 (Período de prueba.)

Art. 10 (Condiciones relativas a la previsibilidad mínima del trabajo.)

Art. 13 (Formación obligatoria)

**Normas nacionales de referencia:**

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.)

Real Decreto 1659/1998, de 24 de julio, por el que se desarrolla el artículo 8, apartado 5 del ET (información al trabajador sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo.)

Precisamente, a este respecto, bien conocido es que el Derecho español no ha procedido aún a transponer la Directiva de condiciones de trabajo previsibles y transparentes. Y ello pese a que debió estarlo a más tardar el 1 de agosto de 2022, con lo que hemos incurrido en un procedimiento de incumplimiento de transposición.



La Directiva contiene indudables mejoras en materia de derechos informativos, así como de previsibilidad de las condiciones de trabajo, avanzando en la regulación de cuestiones hoy de gran relevancia práctica (más en el sector del campo), como las garantías de los empleos paralelos o concurrentes. No obstante, más tímidos son los avances en otros aspectos, como las transiciones a otras formas de empleo (art. 12), incluso su posición respecto de los “contrato a llamada” o a demanda (art. 11). Los Estados miembros, pues, tienen importantes márgenes de desarrollo. Actualmente está tramitándose en el Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley a tal fin<sup>33</sup>.

En consecuencia, la actual regulación está notablemente desfasada. La transposición implicará la modificación de diversos cuerpos legislativos, no solo el ET, también el TRLISOS y normas reglamentarias, como el envejecido Real Decreto 1659/1998. El Proyecto de Ley no solo modifica la letra h) del artículo 4.2 (la redacción vigente de la letra h) pasa a ser la letra i), para establecer como derecho básico el derecho a conocer por escrito los aspectos esenciales de su relación laboral y a que sus condiciones de trabajo sean previsibles, y el art. 8.5 ET, sino que añade dos apartados más al art. 8 ET. Además, se modifican los arts. 12 (trabajo a tiempo parcial), 14 (periodo de prueba), 21 (prohibición, salvo causas objetivas, de toda restricción de trabajos para otras empresas, durante y después del trabajo), etc. Con todo, una vez más, contrasta poderosamente los excesos valorativos de lo que conlleva la nueva Directiva y lo limitado del proyecto de reforma. El Gobierno confiesa que estamos ante:

*“una directiva de gran alcance que, aspira a configurar nuevos ejes en los que se asienten las relaciones laborales, arrastrando a su vez cambios culturales en la forma de entender los derechos y obligaciones de ambas partes de la relación laboral”*

Sin embargo, cuando se analiza con detalle su contenido concreto -en el que aquí no se puede entrar-, la decepción es tónica dominante. Las modificaciones son casi típicas de una reforma quirúrgica, selectiva, no hay ni rastro de ese “cambio cultural” auspiciado. Al menos en el Proyecto, esperemos que su tramitación parlamentaria ofrezca mucha más confianza, sobre todo en relación con determinadas formas de empleo, que adquirieron, tras la reforma laboral, una especial significación y que en el sector del campo gozan de predicación<sup>34</sup>. Me refiero a los contratos de personas trabajadoras fijas discontinuas, una modalidad de contratación laboral desconocida fuera de nuestro país (en otros países se usan otras formas de intermitencia, incluso los contratos a llamada) y que responde a patrones de organización del tiempo de trabajo imprevisibles ex art. 10 de la Directiva.

---

<sup>33</sup> Proyecto de Ley por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y otras disposiciones en materia laboral, para la transposición de la 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, BOCG, Congreso de los Diputados 16 de febrero de 2024.

<sup>34</sup> Para un análisis interesante sobre las expectativas creadas y sus limitaciones operativas en ELORZA GUERRERO, Fernando (2023). “La Directiva sobre condiciones laborales transparentes y previsibles y su transposición en España”, En Temas Laborales, n. 168, pp. 67 y ss.

### 3.3. La protección de la seguridad y salud en los entornos agrarios de trabajo como condición social para las rentas-ayudas PAC

Junto a las referidas garantías de las condiciones de previsibilidad y transparencia del empleo agrario (asalariado), el nuevo sistema de condicionalidad de la PAC integra, con especial atención, el acervo comunitario en materia de seguridad y salud en el trabajo. En este caso, la remisión se hace en bloque a la Directiva-marco, lo que permite tener una visión más ambiciosa, en la medida en que abre la puerta a la aplicación integral de todo este entramado, especialmente complejo e intenso, de orden público, en todo caso. Por lo tanto, esta remisión a la Directiva 89/391/CEE, esto es, al sistema preventivo global de los riesgos laborales (de toda índole, incluyendo no solo de seguridad y biológicos, de especial incidencia o prevalencia en el sector agrario, sino también los ergonómicos y, hoy también, los riesgos psicosociales) compensa en buena media la remisión cicatera que se hace únicamente a una Directiva específica, la citada Directiva 2009/104/CE.

Si es comprensible que se remita a la Directiva sobre equipos de trabajo en el sector del trabajo agrario, con un índice de incidencia total elevado (superior al sector servicios y cercano al industrial, no lejano al de la construcción), prácticamente idéntico al de la construcción en lo que concierne al índice de incidencia mortal (9,9 en el sector agrario, 10 en el de la construcción)<sup>35</sup>, no se entiende bien, a mi juicio, como ya se dijo, que no haga lo propio con la de lugares de trabajo (Directiva 89/654/CEE, de 30 de noviembre, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo y RD 486/1997, de 14 de abril). Una ausencia destacada, en mi opinión, si se tiene en cuenta el marco normativo en el que se produce, en virtud del cual se quiere establecer una relación estrecha entre la política de condicionalidad reforzada ambiental de la PAC y, por tanto, del modelo de agricultura climáticamente sostenible, y la condicionalidad social de la PAC y, por tanto, del modelo de agricultura socialmente sostenible. Máxime ante la incidencia de recurrentes fenómenos climáticos adversos extremos en el campo.

Tanto la actual conformación del derecho a un entorno seguro y saludable como genuino derecho social fundamental humano, a partir de la Declaración de la OIT relativa los derechos y principios fundamentales del trabajo, enmendada en 2022 (que, curiosamente, sigue la técnica de la remisión a los Convenios que considera fundamentales, no a todos los que tienen relevancia en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo), como la fuerte conexión entre la calidad de ambiente externo y la calidad de ambiente interno al trabajo, hace de esta interacción una prioridad actual de las políticas de seguridad y salud laboral. Por lo tanto, no se justifica que la PAC no haya puesto mayor énfasis en esta asociación, presente en ciertas recientes Directivas (ej. amianto<sup>36</sup>).

---

<sup>35</sup> Para los datos estadísticos oficiales del INSS: <https://www.insst.es/el-observatorio/estadisticas/ultimos-datos-de-siniestralidad>

<sup>36</sup> Directiva (UE) 2023/2668 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2009/148/CE sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo

Esta integración creciente entre las condiciones del entorno (ambiente externo de calidad, hoy en riesgo por la degradación con el cambio climático y la contaminación industrial) y de ambiente interno de trabajo está igualmente presente en nuevos marcos normativos, como el relativo a la “información sobre sostenibilidad”, antes llamada información no financiera. Como expone la citada Directiva UE/2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre, por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, también directamente vinculada al Pacto Verde Europeo<sup>37</sup>, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas, que ha de incluir cuestiones sociosanitarias:

*“la información sobre los impactos medioambientales también es pertinente a la hora de mitigar los riesgos de futuras pandemias, ya que las perturbaciones causadas en los ecosistemas por influencia humana están cada vez más relacionadas con la aparición y propagación de enfermedades.”.*

La remisión que se hace a los equipos de trabajo ha de hacerse también en una clave hoy de modernización tecnológica, en la medida en que la creciente digitalización igualmente de este trabajo conlleva situaciones desconocidas, al utilizarse nuevos equipos de trabajo (más allá de las tareas típicas agrícolas y sus riesgos de seguridad, ergonomía e higiene -sobre todo en los momentos de mayor intensidad del uso de fitosanitarios-), no solo más mecanizados, sino sofisticados. En el proceso evolutivo hacia la denominada agricultura 4.0 el trabajo con drones o con todo tipo de aplicaciones informáticas para la gestión de un creciente número de sus actividades está a la orden del día (ej. control de plagas, riegos, etc.). Evidentemente, la existencia de nuevos equipos produce nuevos factores de riesgo y, en consecuencia, una diferente acción preventiva, con renovada información y formación a las personas empleadas.

En suma, es totalmente coherente incluir este ámbito en la condicionalidad social de la PAC. Además, esta garantía singular de cumplimiento de las obligaciones preventivas en el campo puede terminar desplegando un efecto promotor o de incentivación importante, en la medida en que, en la práctica, la implantación de la gestión preventiva de riesgos en el sector agrario es notablemente deficiente, salvo la estricta o puramente documental. En consecuencia, indirectamente, se puede fomentar una vía de responsabilidad social en el agro que, al tiempo, promueva la cultura preventiva de riesgos laborales.

---

<sup>37</sup> En su Considerando 1 recuerda que el Pacto Verde sería “la nueva estrategia de crecimiento de la Unión”, en virtud del cual se pretende no solo “transformar la Unión en una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, sin emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050”, sino también, y al tiempo “proteger, mantener y mejorar el capital natural de la Unión, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos de la Unión frente a los riesgos y repercusiones relacionados con el medio ambiente”. El Pacto Verde pretendería, pues, “garantizar que todas las regiones y ciudadanos de la Unión participen en una transición socialmente justa hacia un sistema económico sostenible, de manera que ninguna persona ni territorio se queden atrás. Va a contribuir al objetivo de crear una economía al servicio de los ciudadanos, reforzar la economía social de mercado de la Unión y garantizar que esté preparada para el futuro y genere estabilidad, empleo, crecimiento e inversión sostenible.”.

La previsión específica al respecto en el Anexo III del RD 1409/2022 es ésta:

**Ámbito:** Salud y seguridad en los entornos de trabajo

**Legislación social comunitaria aplicable**

Medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores.  
Directiva 89/391/CEE.

Disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo. Directiva 2009/104/CE.

**Artículos concretos pertinentes:**

**Directiva 89/391/CEE.**

Artículo 5 (disposición general por la que se establece el deber del empresario de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores)

Artículo 6 (Obligación general de los empresarios de adoptar las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud, incluidas las actividades de prevención de riesgos, de información y de formación).

Artículo 7 (Servicios de protección y prevención: designación de uno o varios trabajadores para asumir las actividades relativas a la salud y la seguridad o contratación de un servicio externo competente.)

Artículo 8 (El empresario debe tomar medidas en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores.)

Artículo 9 (Obligaciones de los empresarios en materia de evaluación de riesgos, medidas y equipos de protección y registro y notificación de accidentes laborales.)

Artículo 10 (Información a los trabajadores sobre los riesgos para la seguridad y la salud y sobre las medidas de protección y prevención.)

Artículo 11 (Consulta y participación de los trabajadores en relación con todas las cuestiones relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo.)

Artículo 12. (El empresario debe garantizar que los trabajadores reciban una formación adecuada en materia de seguridad y salud.)

**Normas nacionales de referencia:** LPRL (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales)

En lo que concierne a la Directiva 2009/104/CE, **los preceptos pertinentes** serían:

Artículo 3 (Obligaciones generales para garantizar que los equipos de trabajo son adecuados para el trabajo que deben realizar los trabajadores sin menoscabo de la seguridad o la salud.)
Artículo 4 (Normas relativas a los equipos de trabajo: deben cumplir cualquier Directiva aplicable y los requisitos mínimos establecidos y ser objeto de un mantenimiento adecuado)
Artículo 5 (comprobación de los equipos tras su instalación y comprobaciones periódicas a cargo de personal competente.
Artículo 6 (El uso de equipos de trabajo que entrañen riesgos específicos se limitará a las personas encargadas de utilizarlos y todos los trabajos de reparación, transformación y mantenimiento deben llevarlos a cabo los trabajadores designados.)
Artículo 7 (Ergonomía y salud en el trabajo.)
Artículo 8 (Los trabajadores deben recibir información adecuada y, cuando proceda, instrucciones por escrito sobre el uso de los equipos de trabajo.)
Artículo 9 (Los trabajadores deben recibir una formación adecuada)

**Y las normas nacionales de referencia:**

- LPRL
- 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.

**4. Garantías secundarias de efectividad de la condicionalidad social: el sistema de penalizaciones por los incumplimientos.**

Para evitar la fractura entre la normatividad y la práctica se precisan garantías jurídicas de efectividad. Estas nuevas obligaciones sociolaborales de las personas beneficiarias de ayudas-rentas de la PAC son estrictamente jurídicas y, en principio, se toman en serio por el sistema normativo de la nueva PAC, pues, como se anticipó, cuentan con garantías secundarias de efectividad, esto es, con técnicas de exigibilidad del cumplimiento. Concretamente, se prevén penalizaciones económicas para el caso de incumplimiento (en línea, si bien tienen un régimen propio, con la condicionalidad reforzada), abriendo un nuevo ámbito, hasta ahora inexplorado, de colaboración de las autoridades laborales con las que gestionan la PAC, pues serán aquéllas las responsables últimas de llevar a cabo los controles derivados de la aplicación de la condicionalidad social. Lo prevé así el referido art. 19 del RD 1409/2022.

El considerando 48 del Reglamento de la UE aplicable cuida de evitar la uniformidad de respuestas nacionales. Ordena a los Estados miembros que, al establecer el mecanismo de condicionalidad social, tengan debidamente en cuenta los distintos marcos nacionales, a fin de respetar el Derecho de los Estados “a definir los principios fundamentales de sus sistemas sociales y laborales”. Por lo tanto:

*“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”.*

En consecuencia, deben respetarse los modelos nacionales del mercado de trabajo y la autonomía de los interlocutores sociales, careciendo el Reglamento de condiciones ni para éstos ni para los Estados miembros en relación con los sistemas de controles en ámbitos que, de acuerdo con los modelos nacionales del mercado laboral, sean responsabilidad de los interlocutores sociales. Por lo tanto, en realidad, los interlocutores sociales quedan en gran medida extramuros de este sistema, cuando la presencia de representación sindical constituye uno de los factores más relevantes para el cumplimiento preventivo, si bien en el sector agrario su presencia es más limitada, también por la reducida dimensión de la mayoría de las explotaciones. Estamos, pues, ante un ámbito típicamente de control público, pese a tratar de promover un espacio de responsabilidad social en la gestión agraria, para lo que los interlocutores sociales deberían tener protagonismo, o al menos presencia, más allá de la prevista en la legislación nacional típicamente sociolaboral.

En este sentido, si bien las autoridades competentes para la aplicación de las penalizaciones serán los organismos pagadores, precisará de la información previa que la autoridad laboral, como autoridad de control de cumplimiento, le suministre. Al respecto, la autoridad laboral (lógicamente previa actuación de la ITSS) necesitará, para la aplicación de la correspondiente penalización, le comunique al organismo pagador antes del 31 de enero del año siguiente:

*“todas las sanciones firmes acordadas en el año anterior de las personas que hayan solicitado alguna de las ayudas recogidas en el artículo 1.”*

Como vemos, la autoridad laboral tiene una obligación estricta de comunicar este tipo de informaciones. Ahora bien, según también se comprueba, está sometida a restricciones en su aplicación, pues han de ser sanciones firmes y del año anterior, lo que, sin duda, se convertirá en un factor de dilación del efecto penalizador. Asimismo, conforme al apartado 4 del art. 19, en la comunicación de la autoridad laboral se realizará una evaluación y graduación de la gravedad, alcance, persistencia y, en su caso, de la reiteración y la intencionalidad de incumplimiento, *junto con la propuesta del porcentaje de la ayuda a reducir*, de acuerdo con lo previsto en los artículos 88 y 89 del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre. Por tanto, aquí hay una nueva limitación de este sistema “sancionador”, en la medida en que se exige que los incumplimientos sean intencionales, no por negligencia o mera culpa.



Interesante también es reseñar que las penalizaciones por eventuales incumplimientos de la condicionalidad social de la PAC solo pueden ser de reducción, descartando las más severas de exclusión, que sí se prevén para la condicionalidad reforzada ambiental. Así se establece en el Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen las normas para la aplicación de penalizaciones en las intervenciones contempladas en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y se modifican varios reales decretos por los que se regulan distintos aspectos relacionados con la aplicación en España de la Política Agrícola Común para el período 2023-2027 (incluido el RD 1049/2022, de 27 de diciembre, pero no a efectos de la condicionalidad social, sino de la reforzada). Su art. 1 recuerda que las penalizaciones incluyen “la denegación o retirada de ayudas, la reducción y la exclusión” (en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre), advirtiendo expresamente que estas penalizaciones son autónomas respecto de “las sanciones administrativas o penales que procedan de conformidad con otras normas del derecho nacional o autonómico, incluyendo la aplicación del régimen sancionador en materia de ayudas de la política agrícola común previsto en el título II de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre”.

El art. 19 prevé varias causas de exención de responsabilidad para estas penalizaciones. De un lado, la consistente en la fuerza mayor (apartado 5):

a) conforme se define en el art. 3, apartado 19) del RD 1048/2022, 27 de diciembre, sobre la aplicación de las intervenciones en forma de pagos directos<sup>38</sup> y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la PAC (y regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control).

Para esta definición utiliza un triple criterio jurídico. Una técnica general, remisoria al concepto común o civil (serán de aplicación las causas de fuerza mayor previstas en el artículo 1105 del Código Civil). Otro igualmente general, pero remisorio a las del artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo. Finalmente, un listado o lista abierta, según la cual, se considerarán como causas de fuerza mayor, en todo caso, esto es, *iuris et de iure*, las que lista<sup>39</sup>. Se admite su ampliación por los Estados nacionales.

b) o debida a una orden de una autoridad de naturaleza pública (*factum principis*).

---

<sup>38</sup> El apartado 18) de este precepto define los Pagos directos como “pagos abonados directamente a los agricultores en virtud de un tipo de intervención enumerado en el artículo 16 del Reglamento (UE) número 2021/2115, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre”.

<sup>39</sup> muerte de la persona beneficiaria o desaparición, incapacidad laboral de larga duración de la persona beneficiaria, catástrofe natural grave o fenómeno climatológico adverso asimilable a catástrofe natural que haya afectado seriamente las tierras agrarias de la explotación, destrucción accidental de los locales ganaderos de la explotación, epizootia, reconocida por la autoridad competente, que haya afectado a una parte o a la totalidad del ganado de la explotación del beneficiario, plaga vegetal o enfermedad vegetal causada por microorganismos patogénicos o factores ambientales, reconocida por la autoridad competente, que hayan afectado a una parte o a la totalidad de los cultivos de la explotación del beneficiario; expropiación de la totalidad o de una parte importante de la explotación, si esta expropiación no era previsible, pérdida de la producción en una parte o en la totalidad del cultivo o del rebaño, por daños producidos por la fauna silvestre que hayan sido reconocidos por la autoridad competente.

De otro lado, por decisión de la autoridad competente cuando la penalización a la persona beneficiaria de las ayudas sea inferior o igual a 100 euros por año natural (apartado 6). No obstante, se informará a la persona beneficiaria de la ayuda del incumplimiento constatado y de la obligación de adoptar medidas correctoras para el futuro. Si en un control posterior se detectase que no se han adoptado las medidas correctoras, se tendrá en cuenta a efectos de la reincidencia o persistencia. Como es natural, las sanciones que eventualmente pudieran haber recaído en el ámbito social infractor son autónomas de esta regulación.

Finalmente, el art. 19 prevé las formas de recuperación de las ayudas una vez consten los incumplimientos. Así:

*“Cuando las comunicaciones de la autoridad de control lleguen al organismo pagador después de realizar el pago de las ayudas a que se refiere el artículo 1 y hubiese que aplicar penalizaciones por incumplimientos, los importes se recuperarán como pagos indebidos o mediante compensación.”.*

Conforme a la disposición adicional primera (coordinación del intercambio de información) el organismo autónomo FEGA, O.A. es el competente para coordinar la implantación y puesta en marcha del procedimiento para la comunicación relativa al cumplimiento de la normativa y la correcta aplicación de penalizaciones en esta materia.

## **5. La complejidad del sistema de condicionalidad social requiere de un sistema de asesoramiento e información públicos y/o sociales**

Es evidente que las virtudes indudables de esta nueva condicionalidad de la PAC, en relación con la cual no ha habido “revuelta agraria” (sí en relación con las restricciones de la temporalidad por la reforma laboral de 2021 y por los incrementos continuados del SMI en atención a la Carta Social Europea), al menos no en la dimensión que está teniendo la condicionalidad reforzada ambiental, quizás también porque no ha llegado a aplicarse de forma efectiva (será a partir del año que viene, una vez se conozcan las eventuales sanciones firmes por incumplimiento laboral), deben ponderarse debidamente con la sobrecarga, también incertidumbre, que genera en la actividad agraria. Por esto es de especial transcendencia la obligación que el Reglamento comunitario impone a todos los Estados miembros para garantizar la existencia de adecuados servicios de asesoramiento a las explotaciones, adaptados a los distintos tipos de producción, con el fin de que este nuevo modelo de gestión integralmente sostenible (económica, ambiental y socialmente), para explotaciones agrícolas y para las empresas rurales, no ponga en riesgo o amenace el rendimiento y su garantía de renta, mutando esta condicionalidad en nueva burocracia.

Al respecto, el Considerando 52 del Reglamento prevé que, con el fin de que los agricultores estén mejor informados y asesorados sobre las obligaciones que tienen para con sus trabajadores por cuanto se refiere a la dimensión social de la PAC:

*“los servicios de asesoramiento a las explotaciones deben informar acerca de los requisitos de presentación, por escrito, de la información contemplada en el artículo 4 de la Directiva (UE) 2019/1152 y acerca de las normas de salud y seguridad aplicables a las explotaciones.”.*

Justamente, esta exigencia de unos servicios de asesoramiento y apoyo a la gestión agraria está en la base de la centralidad que, en este ámbito, despliegan las organizaciones de más representatividad agraria (Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario). Asimismo, fundamentales resultan en este ámbito, para aliviar la, sin duda, extraordinariamente complejo obligacional para las personas titulares de explotaciones agrarias, sobre todo de las más pequeñas, la gran mayoría, las cooperativas agrarias (sección 4ª, arts. 99 y ss. Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas), así como los grupos cooperativos. Entre las funciones de este tipo de cooperativas está

*“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, entre otras...”*

En suma, no solo la mejora de la rentabilidad económica, sino la gestión sociolaboral y, muy especialmente la “medioambiental”, forma parte de los servicios a prestar por parte de las sociedades cooperativas agrarias a las personas socias, la mayoría titulares de muy pequeñas explotaciones, precisamente las peor tratadas en la PAC. Aunque la labor que desde las sociedades cooperativas se realiza para ayudarlos sea encomiable.

### **III. La condicionalidad reforzada ambiental de las “rentas de sostenibilidad agraria”: ¿Un “Derecho del enemigo” o una aliada incomprendida?**

Pese a ello, es, precisamente, la sobrecarga de gestión ambiental la que ha motivado, al menos en apariencia, la “rebelión del campo” contra la PAC, que muchos han querido identificar, más interesada que interesadamente, con una carga de profundidad contra el Pacto Verde Europeo. Una rebelión que, además, ha tenido, justamente, eco en el seno de la Comisión y del Consejo, de modo que se han asumido ciertas flexibilizaciones de unas obligaciones de protección y promoción ambiental reforzadas, en cambio, en la originaria reforma de la PAC hoy aplicable. Toda una contradicción, en la medida en que si todas las instituciones comunitarias estaban de acuerdo en que esa reforma era la adecuada para una agricultura sostenible integralmente, lo coherente hubiese sido mantener los deberes, y reforzar los mecanismos de ayuda para su gestión. En cambio, si Comisión y Consejo están de acuerdo en que, quizás, se “pasaron de frenada” con esa reforma, lo coherente hubiese sido no ser tan rigurosos. En consecuencia, una vez más, surgen la sospecha sobre si estas “concesiones” se deben tan solo al periodo electoral europeo vivido.

Brevemente, porque no es nuestro ámbito de estudio específico, hay que recordar que la llamada “condicionalidad reforzada” identifica un (extenso, denso y abigarrado) conjunto de obligaciones de las personas beneficiarias de las ayudas-garantía de rentas de la PAC ordenadas en dos tipos de reglas que aquellas han de cumplir de forma efectiva, so pena de recibir penalizaciones en caso de incumplimiento (reducciones e incluso exclusiones de las ayudas<sup>40</sup>). Esta tipología de reglas obligatorias ambientales se articula en dos<sup>41</sup>:

- a) *Requisitos Legales de Gestión (RLG)* y
- b) *Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM)*, que han de cumplir las personas beneficiarias de esta política para no ver reducidas sus ayudas.

Se denomina “reforzada” porque intensifica la “ambición ambiental” comunitaria en la PAC, a fin de hacer de ésta un ámbito especialmente abanderado de esa arquitectura verde global de la economía de la UE, de modo que la referida agricultura sostenible ambiental y climáticamente se convierta en ariete o alumna aventajada. Por eso, se incluyen nuevas obligaciones<sup>42</sup>, destacando, a los efectos específicos de este estudio, la protección de los humedales y turberas (BCAM 2; la BCAM 4 refiere a la creación de franjas de protección en las márgenes de los ríos), así como las obligaciones relativas a la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (RLG 1) y las obligaciones de la Directiva 2009/128/CE, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (BCAM 10: Fertilización sostenible y RLG 8). Un uso a favor de la sostenibilidad ambiental que, sin duda, también contribuye decisivamente, a la salud de las personas, tanto de quienes trabajan las tierras como de quienes consumen los productos agrarios, y de la ciudadanía en general. Aquí, la conexión entre lo ambiental y lo sociolaboral es inexorable, como, incluso en el plano internacional europeo, ilustra la muy interesante STEDH de 9 de abril de 2024 (“abuelas por el clima” v. Suiza)<sup>43</sup>, que condena a Suiza por inacción contra el cambio climático violando los arts. 2 y 8 CEDH.

---

<sup>40</sup> 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). En el ámbito autonómico, se crea un marco específico normativo y estratégico para su gestión. Ej. Orden de 2 de mayo de 2023 de Condicionalidad Reforzada y Plan anual de control de condicionalidad reforzada en Andalucía 2023 y siguientes, en el que anualmente se detallarán y actualizarán los requisitos y normas que componen las obligaciones de la condicionalidad reforzada y el listado de incumplimientos [.https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescaaguaydesarrollorural/areas/agricultura/condicionalidad.html](https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescaaguaydesarrollorural/areas/agricultura/condicionalidad.html)

<sup>41</sup> Un precisa enumeración de las RLG y de las BCAM en: <https://www.fega.gob.es/es/pepac-2023-2027/condicionalidad-requisitos-comunes/condicionalidad-reforzada-social>

<sup>42</sup> Otras obligaciones incorporadas son las medidas derivadas del llamado “Pago Verde” del periodo anterior (mantenimiento de los pastos permanentes, prohibición de convertir o arar los pastos permanentes en los espacios natura 2000, rotación y diversificación de cultivos y dedicación de un porcentaje mínimo de superficie agraria a superficies y elementos no productivos), intensificando de forma muy notable, todo sea dicho, el sistema tradicional que se venía aplicando hasta el año 2022 y que ya ocasionó muchas críticas y protestas del sector.

<sup>43</sup> <https://en.klimasenioren.ch/>

Otras novedades de mucho calado tienen que ver con los “ecorregímenes” o ecoesquemas, de gran importancia económica, pues abarcaría una quinta parte del presupuesto para el campo español si se prima determinada gestión ambiental. Esta figura se encuadra dentro de los pagos directos de los planes estratégicos de la PAC y consisten en intervenciones en forma de pagos directos disociados a los regímenes en favor del clima y el medio ambiente. Conviene advertir que, en estos casos, estamos ante prácticas voluntarias para las personas titulares de las explotaciones beneficiarias de la PAC, por lo que responden a una suerte de modelo de responsabilidad social ambiental agrario adicional o reforzado respecto del obligatorio. Estos pagos específicos adicionales (sistemas de incentivos mediante rentas añadidas) se ligan a las prácticas de la denominada “agroecología” y persiguen mejorar la estructura de los suelos y aumentar su contenido en carbono, reducir la erosión y la desertificación, la disminución de los gases de efecto invernadero; o bien favorecer la biodiversidad asociada a espacios agrarios, los paisajes y la conservación de los recursos naturales<sup>44</sup>.

En suma, persiguen incentivar compromisos aún mayores por parte de los agricultores con la transición verde, yendo más allá de lo prescrito por el sistema de condicionalidad reforzada. Sin duda un loable objetivo y un “hermoso sueño”, pero en exceso idealista, en la medida en que ya el cumplimiento del marco obligatorio se ha rebelado sobrecarga excesiva para el sector, al menos en las condiciones actuales. De ahí la “revuelta” y de ahí también el relativo éxito cosechado al respecto, en términos de concesiones dirigidas a la flexibilización de esas obligaciones verdes, que van apareciendo de forma parcial, a través de decisiones de las autoridades comunitarias y reglamentos de la Unión, ahora en estado de pendencia de los desarrollos reglamentarios nacionales. Una flexibilización que, concebida de forma retroactiva (1 de enero de 2024), eximirá a las pequeñas explotaciones (de menos de 10 hectáreas) de controles y de sanciones ligadas a esas condiciones ambientales.

Sin poder entrar aquí en ese debate técnico, queda claro que se abre un conflicto potente entre el modelo idealizado normativo de la UE para la PAC y la realidad, con lo que se puede estar fraguando un dilema errado: la ambición ambiental (que es una necesidad ya urgente, no una elección política) y la ambición agraria (la garantía de una renta suficiente y justa para las personas del campo que, al tiempo, garanticen efectivamente la seguridad y soberanía alimentarias de Europa) son incompatibles y uno ha de ceder al otro. La realidad es bien diferente, y sin desarrollos equilibrados entre ambas ambiciones de la UE no serán posibles, seguramente, ninguna de ellas. No hay futuro para la agricultura si no se asegura ser sostenible, una sostenibilidad que debe ser integral y que, en consecuencia, no puede disociar en modo alguno lo económico, lo ambiental y lo social. La mejor forma de garantizar una renta agraria sostenible para todas las personas en el sector, facilitando también la incorporación de nuevas personas (mujeres y hombres jóvenes), es convertir al sector en el mejor guardián de la transición verde, pero de forma realista, no idealizada.

---

<sup>44</sup> <https://www.fega.gob.es/es/pepac-2023-2027/ayudas-directas/ecorregimenes>

#### **IV. Hacia una condicionalidad social de la política comunitaria de aguas: la necesidad de una configuración más integral de la sostenibilidad agraria**

Justamente, en ese escenario de garantía y promoción de una agricultura sostenible en lo integral, y ante la pertinaz sequía, con su secuencia de déficits (estrés) hídricos, una de las mayores amenazas para el futuro de la agricultura (junto con la especulación más descarnada de las grandes distribuidoras del eslabón más débil de la cadena alimentaria), cobra cada vez más fuerza la necesidad de promover una política y un sistema normativo de favor hacia transición hídrica socialmente justa. Paradójicamente, hemos visto cómo la política comunitaria de aguas ha entrado de lleno en la PAC a través de la comentada condicionalidad ambiental y climática reforzada, sin embargo, no ha sucedido lo propio en el ámbito de la condicionalidad social, donde la cuestión de la gestión del agua y sus impactos en el trabajo agrario no ha tenido, aún, presencia. Sin embargo, como se anticipó en la introducción de este estudio, la Estrategia Nacional de Transición Justa sí refiere a ambos sectores, al agua y a la agricultura, como necesitados de esta transición. Luego, una vez más, la referencia inicial queda idealizada para luego centrarse, como se sabe, en la transición energética justa.

Parangonando lo que se afirma respecto de este ámbito, la transición hacia una agricultura medioambiental y climáticamente sostenible no puede dejar de garantizar que sea justa. Y una agricultura sostenible socialmente justa debe garantizar el objetivo del trabajo decente para todas las personas, tanto para quienes son titulares de las explotaciones y las trabajan profesionalmente, aunque no sea de forma exclusiva, como para quienes las trabajan asalariadamente. Pero, sin duda, dada la centralidad del recurso hídrico en esta agricultura y su escasez, también sus malas prácticas de gestión, esa transición hacia una agricultura eco-socialmente sostenible requiere de un modelo de transición hídrica justa. Y este paradigma nada tiene que ver con pedir más infraestructuras hídricas, más planes de sequía, más pantanos o embalses, más trasvases, etc. No, o no solo, o no tanto, sino que requiere un modelo de regulación y gestión completamente nuevo, marcado por lo social, en una normativa muy anquilosada, realmente todavía heredada del siglo XIX

Por supuesto, la normativa más reciente en estos ámbitos de la transición ignora el tema. La conocida Ley 7/2021 de Cambio Climático se centra en la transición energética, en virtud de la cual afirma que “la transición hacia un modelo productivo más ecológico que sea socialmente beneficioso (...) se logrará promoviendo la transición ecológica de las empresas, las metodologías de trabajo y del mercado laboral en general. Estos esfuerzos crearán oportunidades de empleo decente”. La Estrategia de Transición Justa (ETJ) añade que, en un país con altas tasas de desempleo, “esta transición debe ser el motor de nuevos empleos de calidad.”. Pues bien, a nuestro juicio, el tránsito a la agricultura sostenible integralmente debe hacer de la transición hídrica justa un ámbito de oportunidades, tanto para la creación de nuevos (auto)empleos de calidad para todas las personas del sector



como de garantías de rentas (económicas y sociales) justas (suficientes y equitativas). En este marco, tendrían gran relevancia los Convenios de Transición Hídrica Justa (CTHJ).

## **V. Reflexión final: de la doble condicionalidad reforzada ambientalmente y social a la transición agraria justa.**

Pero, en realidad, esta propuesta, institucional, normativa y financiera, incluso cultural, de transición hídrica justa, con especial incidencia en la agricultura (es el 80 por ciento del uso del agua), aunque afecte a todos los usos hídricos (humano e industrial) sostenible, no es sino un elemento necesario, aunque no suficiente, para una transición agraria más amplia: la garantía y promoción de un sector agroalimentario (cada vez es menos posible, y nada conveniente, disociar la producción agraria de la producción alimentaria) justo, es decir, con titularidades, ocupaciones, actividades y rentas justas (suficientes, equitativas -incluso en perspectiva de edad y género-). La historia de las “revoluciones agrarias” se remontan en el tiempo, tanto como sus sucesivos fracasos. En este sector, junto a grandes propietarios, conviven decenas de miles de personas en las que las vulnerabilidades en el ámbito socioeconómico son muy comparables entre propietarios (pequeños, a veces incluso medianos) y “jornaleros/as”. La precariedad, la inestabilidad, la intermitencia, e incluso la pobreza laboriosa, así como el alto desempleo, golpean fuertemente este sector.

Sin embargo, debería estar en condiciones de cambiar, haciendo realidad esa promesa tantas veces realizada e ínsita en la PAC de hacer de la agricultura, cada vez con menor peso en el PIB, pero más peso en la calidad de vida de las personas en general (seguridad y soberanía alimentarias). Aunque no se enmarque en la PAC, pero sí en ese paradigma más amplio, e incluso transversal, de condicionalidad social que preside buena parte de las políticas comunitarias, cuyos fondos se condicionan a reformas estructurales con gran incidencia en lo laboral y en la protección social, cabría citar la nueva reordenación de la protección por desempleo de las personas eventuales agrarias, a las que quiere equipararse con el resto, al menos en el nivel asistencial (RDL 2/2024, 21 de mayo). Una regulación (condición social para percibir los fondos europeos del Plan de Recuperación) que, por cierto, históricamente también ha estado relacionada con la sostenibilidad, de un modo especial, de la sostenibilidad ambiental en zonas rurales, fijando población allí donde más riesgo de despoblación ha habido (y hay).

Cierto, es un aspecto muy particular de esa transición agraria socialmente justa, pero a tener en cuenta. Aunque el desafío es mucho mayor. En el marco del Proyecto de Investigación en el que se enmarca este estudio se tratará, en la medida -limitada- de lo posible, contribuir a ese afán, cuando menos, para evitar que el mundo agrario siga tan olvidado de la ciencia jurídico-laboral y social.

## **Bibliografía.**

EXTREMERA MÉNDEZ, Francisco M. (2024). Capítulo VI. Transparencia y previsibilidad de las condiciones laborales: puntos críticos en la larga espera para su transposición”. En AAVV. (Dir. Isabel María Villar Cañada- Cristóbal Molina Navarrete). (2024). *Pilar Europeo de Derechos Sociales y progreso jurídico de la Unión y de España: logros y asignaturas pendientes*, Editorial Bomarzo, Albacete

HIERRO HIERRO, Javier (2022). “Capítulo II. Una cuestión inconclusa: La cobertura ante la contingencia del desempleo en el trabajo agrario”. En AAVV. (Dir. María Begoña García Gil). *La protección social del trabajo por cuenta ajena del sector agrario. Análisis y propuestas*. Servicio de Publicaciones de la URJC, Madrid.

LASAOSA TRIGOYEN, Elena (2022). “Capítulo V. Las pensiones de los asalariados agrarios: cuestiones pendientes para su plena equiparación con el RGSS”. En AVV. (Dir. M. Begoña García Gil). *La protección social del trabajo por cuenta ajena del sector agrario. Análisis y propuestas*. Servicio de Publicaciones de la URJC, Madrid.

MIÑARRO YANINI, Margarita (2021). Introducción: El papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa”. en AAVV. (Ed. ID.). *Cambio climático y derecho social: claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Iura, UJA Editorial

MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. (2024). “El impacto del cambio climático en la regulación temporal de empleo: El «ERTE Freixenet por sequía» ¿«fuerza mayor» o «causa productiva»?”, *Diario LA LEY*, N° 10502, Sección Tribuna, 10 de mayo de 2024

MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. (2024). *La reestructuración empresarial mediante regulación de empleo*. La Ley, Madrid

PIMENTEL, Manuel (2023). *La venganza del campo. ¿Por qué el sector primario es pisoteado y perseguido por la misma sociedad a la que da de comer?*, editorial Almuzara, Córdoba

PÉREZ AMORÓS, Francisco. (2010). “Derecho del Trabajo y medio ambiente: unas notas introductorias”. *Gaceta Laboral* v.16 n.1 Maracaibo.

RUESGA, Santo. y DURÁN, G. (1997). “Conservación y mejora del medio ambiente versus empleo”. En: RIVAS, D. (Coord.). *Sustentabilidad. Desarrollo económico, medio ambiente y biodiversidad*. Madrid. Ed. Parteluz