



# La transición justa en la Ley de Cambio Climático

por Henar Álvarez Cuesta

Frente a una situación de emergencia climática mundial, que conlleva una pérdida catastrófica de biodiversidad y la contaminación del aire, del agua y del suelo, las repercusiones de tales desafíos representan una amenaza apremiante para la salud humana y la viabilidad de nuestras cadenas alimentarias y sistemas agrícolas. Es más, en un planeta degradado, no habrá vida, ni empleo, ni empresas<sup>1</sup> y el Derecho del Trabajo no puede permanecer ajeno ni ausente ante el panorama dibujado.

La crisis climática<sup>2</sup> merece una reflexión atenta desde una óptica iuslaboralista desde dos perspectivas complementarias: de un lado, los efectos que acarrea para el empleo en numerosos sectores; de otro, las consecuencias que las estrategias de lucha o adaptativas conllevan para determinadas actividades y, en consecuencia, para quienes prestan servicios en cualquiera de ellos. Las siguientes líneas tratan de abordar este último extremo, centrando su atención en los efectos laborales que puede acarrear la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, cómo anticipar los mismos y “ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía” (Preámbulo de la Ley 7/2021).

El objeto de esta Ley, de conformidad con su art. 1, se articula en cuatro pilares: asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, firmado por España el 22 de abril de 2016; facilitar la descarbonización de la economía española; promover la adaptación a los impactos del cambio climático; y, por último, implantar un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente. Precisamente entre sus principios rectores recogidos en el art. 2, vuelve a aparecer el desarrollo sostenible, unido (por cuanto aquí importa) a la cohesión social y territorial, la protección de colectivos vulnerables y la igualdad entre mujeres y hombres.

Como objetivos concretos a alcanzar relacionados con las emisiones contaminantes y la energía empleada, para el año 2030 se pretende (art. 3):

a) Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.

---

<sup>1</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La economía sostenible que necesitamos» (2020/C 106/01).

<sup>2</sup> La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entiende por cambio climático un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables; y por sus efectos adversos, los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos (art. 1).

- b) Alcanzar una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.
- c) Alcanzar un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables.
- d) Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

Y obliga a que antes de 2050, en todo caso, y en el más corto plazo posible, España alcance la neutralidad climática con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable.

La necesidad de alcanzar los porcentajes marcados a nivel europeo e interno forzarán a todos los sectores de actividad a adaptar sus modos de producción y este cambio tendrá su reflejo en el ámbito laboral interno (aun cuando resulta preciso diferenciar las consecuencias y estrategias a seguir en cada uno).

Precisamente, esta norma regula, para la consecución de los objetivos generales y de los concretos mencionados articulados conforme a los principios rectores expuestos, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), el cual ha de incorporar (art. 17.3):

- a) La identificación y evaluación de impactos previsibles y riesgos derivados del cambio climático para varios escenarios posibles.
- b) La evaluación de la vulnerabilidad de los sistemas naturales, de los territorios, de las poblaciones y de los sectores socioeconómicos. En esta evaluación es preciso fijar la atención y convertir en un aspecto central de la misma las consecuencias que los distintos escenarios supondrían para las actividades productivas y el empleo en los distintos territorios, con particular atención al sector agropecuario de cada zona.
- c) Un conjunto de objetivos estratégicos concretos, con indicadores asociados.
- d) Un conjunto de medidas de adaptación orientadas a reducir las vulnerabilidades detectadas. Para el diseño de los objetivos y de las herramientas mencionadas es preciso contar con la participación y colaboración de “los distintos niveles de las administraciones públicas, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto”, entre quienes cabe destacar el papel que han de asumir los sindicatos y las organizaciones empresariales a la hora de dibujar las concretas disposiciones a llevar a cabo en atención a los sectores y subsectores de actividad afectados y las características de los mismos.

Esta norma desde el propio Preámbulo tiene en cuenta las consecuencias que las medidas contenidas en la misma pueden suponer para el mundo del trabajo: “la transición a una economía descarbonizada requiere también de medidas que faciliten una transición justa para los colectivos y áreas geográficas más vulnerables. La transición hacia un modelo productivo más ecológico que sea socialmente beneficioso, en un país con altas tasas de desempleo como España, 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, incrementando la eficiencia de los recursos y construyendo sociedades sostenibles con bajas emisiones de carbono”. En este sentido, el concepto clave que articula la Ley no es otro que el de “transición justa” hacia un desarrollo sostenible para lograr trabajo decente, inclusión social y erradicación de la pobreza<sup>3</sup>, es decir, un sistema productivo capaz de aunar ecología y empleo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> OIT, *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, Ginebra, OIT, 2015, p. 6.

<sup>4</sup> OIT, *The social and decent work dimensions of a new Agreement on Climate Change*, Ginebra, OIT, 2009, pp. 9-10.

Esta perspectiva sociolaboral aparece desarrollada en la Estrategia de Transición Justa, la cual constituye el “instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición” e incluirá los siguientes contenidos aprobados con carácter quinquenal (art. 27):

- a) Identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono.
- b) Análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética.
- c) Políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa.
- d) Instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de dialogo social.
- e) El marco de elaboración de los convenios de Transición Justa.

En el marco de esta Estrategia de Transición Justa y para su desarrollo se suscribirán convenios de transición justa con el objeto de fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones (art. 28.1).

Estos convenios de transición justa se suscribirán entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, previo informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y otras Administraciones Públicas, en particular, Entidades Locales de áreas geográficas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono. Y contempla también la participación de empresas, organizaciones de los sectores empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales y demás entidades interesadas o afectadas.

Respecto a su concreto contenido, los convenios de transición justa incluirán (art. 28.3):

- a) Una evaluación del estado de vulnerabilidad del área geográfica o colectivo afectado.
- b) Compromisos de las partes participantes en el convenio, incluidas las empresas beneficiarias de medidas de apoyo para la transición.
- c) Medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de digitalización, de emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio.
- d) Un calendario para la adopción de las medidas, con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento.
- e) Cuando se considere procedente, el acceso prioritario a una parte o a la totalidad de la capacidad de evacuación eléctrica, así como el derecho prioritario al uso y volumen de agua de aquellas concesiones que queden extinguidas tras el cierre de instalaciones de generación de energía eléctrica.

Previamente a la aprobación de esta norma, en el año 2020 y dentro del Marco Estratégico de Energía y Clima se elaboró la Estrategia de Transición Justa, entre cuyos objetivos estratégicos conviene destacar los siguientes:

-- OE1. Facilitar el aprovechamiento de las oportunidades de empleo y mejora de la competitividad y cohesión social y territorial generados por la transición ecológica de la economía.

- OE2. Garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades, por un lado, mediante medidas de igualdad de género que reduzcan las desigualdades laborales de las mujeres en la transición ecológica y, por otro, mediante medidas para colectivos con especiales dificultades.
- OE3. Dotar a las administraciones públicas y a la sociedad española de una capacidad de observación dinámica y prospectiva sobre la situación y las tendencias del mercado de trabajo respecto a las transformaciones que se producen en el mismo por efecto de la transición ecológica.
- OE4. Convertir la transición ecológica en un vector para frenar la despoblación, mediante el desarrollo de un modelo que tenga en cuenta las características propias de las zonas rurales y apuesta por su dinamización, en un marco sostenible e integrador
- OE5. Promover foros de participación sectoriales para una mejor comprensión entre los agentes económicos y sociales de las posibilidades de la transformación ecológica.
- OE9. Minimizar los impactos negativos en zonas vulnerables a través de Convenios de Transición Justa, apoyando técnica y financieramente su realización y con la participación de las diferentes administraciones, agentes y organizaciones sociales del territorio.
- OE10. Impulsar la elaboración de Convenios de Transición Justa para sectores estratégicos y colectivos afectados y apoyar su realización.

También, y en aplicación de lo examinado, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su componente 10, plantea como objetivo general la reducción progresiva de la potencia de generación de energía eléctrica con carbón y su sustitución por energías limpias y que esta transición energética se realice minimizando los impactos sociales y económicos en las zonas afectas a través de la puesta en marcha de Pactos/Convenios para la Transición Justa que establezcan compromisos concertados en empleo, recuperación medio ambiental y desarrollo económico y social para la fijación de población al territorio.

Resulta de suma importancia la implicación en su diseño y aplicación por parte de las organizaciones obreras y empresariales, como ya se ha incluido, tímidamente y junto con otros agentes involucrados, en la Ley 7/2021. También es importante subrayar y valorar positivamente la inclusión como perspectiva a considerar el impacto que supone la lucha contra la crisis climática en los sectores productivos de forma transversal y en los puestos de trabajo en particular.

Sin embargo, parece faltar precisión en cuanto al horizonte a alcanzar en esa transición justa, los plazos para su negociación y adopción en cada territorio en concreto, los cuales han de contar con la debida anticipación y precisión en su diseño para que el convenio no se convierta en un remedio ofrecido una vez ya se ha efectuado el daño laboral.

Entre las herramientas a utilizar, y tal y como aparecen mencionadas en los distintos instrumentos analizados, conviene potenciar el diálogo social con sindicatos, organizaciones empresariales y empresas implicadas en las transformaciones pretendidas, proporcionar la necesaria formación en nuevas competencias y habilidades a cuantas personas prestan servicios en los sectores afectados (directa o indirectamente y sin olvidar a las empresas contratistas y subcontratistas) y desarrollar nuevos modelos de producción o sectores de actividad en los territorios afectados, muchos de ellos dependientes de una sola industria o empresa afectada por la norma analizada.

*Henar Álvarez Cuesta*

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de León (España)