


# LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR AGRARIO

**Directora**

Susana Rodríguez Escanciano

**Coordinadora**

Henar Álvarez Cuesta



**INFORMES  
Y ESTUDIOS  
RELACIONES  
LABORALES**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA  
SEGUNDA DEL GOBIERNO  
MINISTERIO  
DE TRABAJO  
Y ECONOMÍA SOCIAL

MINISTERIO DE TRABAJO  
Y ECONOMÍA SOCIAL

**Subdirección General de Informes,  
Recursos y Publicaciones**

RET: 23-2.404

COLECCIÓN INFORMES Y ESTUDIOS

Serie Relaciones Laborales      Núm. 129

# La negociación colectiva en el sector agrario

## **Directora**

Susana Rodríguez Escanciano

## **Coordinadora**

Henar Álvarez Cuesta

## **Autores**

Beatriz Agra Viforcós

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Henar Álvarez Cuesta

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Francisco Javier Castaño Gutiérrez

*Profesor Titular de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de León*

Javier Fernández-Costales Muñiz

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Juan José Fernández Domínguez

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Roberto Fernández Fernández

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Francisco Xabiere Gómez García

*Profesor Ayudante Doctor (acreditado Contratado Doctor) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Cristina González Vidales

*Profesora Ayudante de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

David Lantarón Barquín,

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Cantabria*

M<sup>a</sup> de los Reyes Martínez Barroso

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Diego Megino Fernández

*Profesor Ayudante Doctor (acreditado Contratado Doctor) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Burgos*

Natalia Ordóñez Pascua

*Contratada Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Patricia Prieto Padín

*Profesora Ayudante Doctor (acreditada Contratada Doctor) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Burgos*

José Gustavo Quirós Hidalgo

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Susana Rodríguez Escanciano

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Rodrigo Tascón López

*Profesor Titular (acreditado Catedrático) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado  
<https://cpage.mpr.gob.es>

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida o transmitida en forma alguna ni por medio alguno, electrónico o mecánico, incluidos fotocopias, grabación o por cualquier sistema de almacenado y recuperación de información, sin permiso escrito del editor.



Edita y distribuye:

**Ministerio de Trabajo y Economía Social**

**Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones**

Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

Correo electrónico: [sgpublic@mit.es](mailto:sgpublic@mit.es)

Internet: [www.mites.gob.es](http://www.mites.gob.es)

NIPO Pdf: 117-23-011-8

NIPO Epub: 117-23-012-3

ISBN Pdf: 978-84-8417-617-6

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro, de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública

Imprime: Artesa, S. L.



## ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN .....	19
<b>Parte primera</b>	
CAPÍTULO I: IMPACTO ECONÓMICO DEL SECTOR AGRARIO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS. <i>Fco. Javier Castaño Gutiérrez</i> .....	27
1. Introducción.....	27
2. Superficie y propiedad.....	27
3. Producción .....	33
4. Mercado de trabajo .....	45
4.1. Población activa.....	45
4.2. Población ocupada.....	49
4.3. Población parada .....	55
5. Importaciones y exportaciones del sector agrario .....	60
6. Conclusiones.....	64
7. Referencias .....	65
CAPÍTULO II: INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LA OIT Y AGRICULTURA: ENTRE LA ABUNDANCIA NORMATIVA Y LA REAL POBREZA LABORAL. <i>David Lantarón Barquín</i> .....	67
1. Agricultura, entramado normativo de la OIT y principio de especialidad .....	67
2. Conexiones entre los instrumentos generales de la OIT y los especiales relativos a la agricultura.....	69
3. Abordaje temático del derecho internacional del trabajo agrícola. ....	72
4. Conclusiones.....	80

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO III: ANDAMIAJE JURÍDICO-NORMATIVO DEL SECTOR AGROPECUARIO A PARTIR DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA (DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN EUROPEA AL PLAN EUROPEO DE ACCIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA) <i>José Gustavo Quirós Hidalgo y Rodrigo Tascón López</i> .....	84
1. La peculiaridad del sector agropecuario y la necesidad de una normativa propia en el Derecho de la Unión Europea y los Derechos nacionales de los estados miembros.....	84
2. La política agraria común europea: pasado, presente y futuro .....	86
3. El plan europeo de acción para el desarrollo de la producción ecológica..	94
4. Conclusiones.....	97
5. Bibliografía.....	98
CAPÍTULO IV: EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y SU REPERCUSIÓN EN LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS Y SU PRODUCCIÓN. <i>Natalia Ordóñez Pascua</i> .....	102
1. El programa nacional de desarrollo rural en el marco de la política agraria comunitaria .....	102
2. El desafío del desarrollo rural en el marco nacional.....	104
3. Desarrollo rural: perspectivas futuras e impacto sobre las explotaciones agrarias y su producción.....	111
4. Conclusiones.....	112
5. Bibliografía y webgrafía .....	113
6. Normativa de referencia.....	114
CAPÍTULO V: LA SOSTENIBILIDAD, EL RETO DEMOGRÁFICO, LA COHESIÓN TERRITORIAL Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES COMO VECTORES PARA LA RECUPERACIÓN, LA TRANSFORMACIÓN Y LA RESILIENCIA DEL SECTOR AGRARIO. <i>Diego Megino Fernández</i> .....	116
1. Diagnóstico de situación.....	116
2. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	122
3. El Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico.....	126
4. Bibliografía.....	128
CAPÍTULO VI: REFLEXIÓN PARA REVERTIR LA TENDENCIA DE ABANDONO Y DESPOBLACIÓN DE LOS DISTINTOS TERRITORIOS RURALES ATENDIENDO A LAS CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS, HUMANAS Y ECONÓMICAS EN PRESENCIA. <i>Cristina González Vidales</i> .....	131

	<u>Pág.</u>
1. Diagnóstico del problema .....	131
1.1.El declive demográfico del medio rural .....	131
1.2. Viejos y nuevos problemas asociados a la despoblación.....	134
1.3. Deficiencias en el acceso a servicios y las implicaciones en el desarrollo rural .....	135
2. Demografía y emprendimiento .....	136
3. La difícil tarea de consolidar población en el medio rural.....	138
4. Conclusiones.....	141
5. Bibliografía.....	142
CAPÍTULO VII: LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL SECTOR AGRARIO. <i>Beatriz Agra Viforcós</i> .....	144
1. Introducción.....	144
2. Marco normativo básico en la lucha contra el cambio climático .....	145
2.1. Principales hitos en el ámbito de la ONU.....	145
2.2. El cambio climático en las políticas y normas de la Unión Europea .	146
2.3. La legislación española sobre el cambio climático: Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.....	148
2.4. Legislación autonómica específica.....	153
3. Efectos de la normativa sobre cambio climático en el sector agrícola .....	154
4. Conclusiones.....	159
5. Bibliografía.....	162
CAPÍTULO VIII: DIFERENTES REALIDADES LABORALES Y EMPRESARIALES EN EL CAMPO EN FUNCIÓN DEL TAMAÑO DE LA EXPLOTACIÓN Y LA FORMA DE GESTIÓN. <i>Juan José Fernández Domínguez</i> .....	165
1. Presentación.....	165
2. El tamaño de explotación como factor delimitador.....	166
2.1. Las unidades de dimensión europea (UDEs) y el umbral de dimensión europea (DE). El elemento de completitud dado por las orientaciones técnico-económicas.....	166
2.2. Otros indicadores directa o indirectamente relacionados con la extensión de las fincas destinadas a labores agrícolas.....	168
3. Las variantes de gestión como fuente de singularidades en la empresa y en el trabajo .....	172



	<u>Pág.</u>
3.1.La realidad empresarial según su forma de gestión .....	172
3.1.1. El régimen de tenencia de la tierra.....	172
3.1.2. La estructura jurídica de la titularidad empresarial. Empresario persona física (remisión), persona jurídica o comunidad de bienes.....	173
3.2.La ordenación del trabajo en las explotaciones agrarias .....	177
4. Conclusión .....	180
CAPÍTULO IX: ESTUDIO DE LAS POSIBILIDADES DEL SECTOR AGRARIO COMO YACIMIENTO DE EMPLEO DECENTE EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN DEL MODELO, EN PARTICULAR PARA JÓVENES, INMIGRANTES Y MUJERES. <i>Patricia Prieto Padín</i> .....	
	181
1. Introducción.....	181
2. Jóvenes, mujeres e inmigrantes .....	183
2.1.El papel asignado a los jóvenes .....	183
2.2.La presencia de la mujer.....	187
2.3.Inmigrantes.....	191
3. Catálogo de buenas prácticas.....	192
4. Bibliografía .....	194
CAPÍTULO X: INCIDENCIA SOBRE EL SECTOR AGRARIO DE LA REGULACIÓN POLÍTICA SALARIAL Y DE LOS ÚLTIMOS CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE ACUERDOS COMERCIALES EN LA CADENA ALIMENTARIA. <i>Francisco Xabiere Gómez García</i> .....	
	197
1. Introducción.....	197
2. La regulación salarial a través de los sucesivos Reales Decretos .....	198
3. Los últimos cambios normativos en materia de acuerdos comerciales entre productores y comercializadores .....	202
4. Conclusiones.....	208
CAPÍTULO XI: TEMPORALIDAD Y TIEMPO DE TRABAJO EN EL SECTOR AGROPECUARIO: ANÁLISIS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO LEGAL. <i>Susana Rodríguez Escanciano</i> .....	
	210
1. Consideraciones previas: estacionalidad y climatología .....	210
2. Temporalidad en la contratación: correcciones .....	211
3. Intensificación de la dedicación.....	216
3.1.Trabajo efectivo.....	217

	<i>Pág.</i>
3.2. Posibilidades de distribución irregular: especialidades para el «trabajo agrícola» y el «trabajo en el campo».....	219
3.3. El Real Decreto 1561/1995 .....	220
3.3.1. Ampliaciones de jornada .....	221
3.3.2. Flexibilidad en los descansos.....	222
3.3.3. Reducciones de jornada: la penosidad como premisa .....	223
4. Conclusiones.....	224
<b>CAPÍTULO XII: LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN SECTOR AGRARIO.</b> <i>Javier Fernández-Costales Muñiz</i> .....	229
1. Introducción.....	229
2. La regulación normativa legal y convencional en el sector agrario.....	230
3. La prevención de riesgos laborales en el campo.....	238
4. Conclusiones.....	240
5. Bibliografía.....	242
<b>CAPÍTULO XIII: PARTICIPACIÓN Y ASOCIACIONISMO AGRARIO.</b> <i>Henar Álvarez Cuesta</i> .....	244
1. Organizaciones profesionales agrarias .....	244
2. Representación en la empresa y negociación colectiva en el sector agrario.....	249
3. Legitimación social en los convenios colectivos agrarios .....	251
4. Bibliografía.....	254
<b>CAPÍTULO XIV: ESTUDIO DE LAS DISTINTAS VÍAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MUNDO AGRARIO Y SU POSIBLE REFORMA, EN PARTICULAR: COTIZACIÓN, DESEMPLEO Y PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD.</b> <i>M<sup>a</sup> de los Reyes Martínez Barroso</i> .....	256
1. Medidas urgentes de apoyo al sector agrario por causa de la sequía y de la invasión de Ucrania por Rusia .....	256
2. La integración en el RETA de los autónomos agrarios y la peculiar protección de las explotaciones de titularidad compartida.....	258
3. Los jornaleros del campo.....	268
4. Conclusiones.....	276
5. Apéndice bibliográfico .....	279
<b>CAPÍTULO XV: LAS DISTINTAS VÍAS DE ASEGURAMIENTO ANTE INCIDENCIAS CLIMÁTICAS CATASTRÓFICAS: EL EJEMPLO DE LOS SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS.</b> <i>Roberto Fernández Fernández</i> .....	281

	<u>Pág.</u>
1. Introducción.....	281
2. La Ley sobre seguros agrarios .....	283
3. El Plan Anual de Seguros Combinados .....	290
4. La delimitación del evento asegurado: in dubio pro asegurado.....	292
5. Breve reflexión final .....	293

### **Parte segunda**

<b>CAPÍTULO I: CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR AGRARIO. ÁMBITOS DE LOS CONVENIOS SECTORIALES. <i>Beatriz Agra Viforcós</i> .....</b>	<b>297</b>
1. La negociación colectiva en el sector agropecuario español. Imagen general ...	297
2. Sujetos firmantes de los convenios colectivos agropecuarios sectoriales..	300
3. Ámbitos de los convenios colectivos agropecuarios sectoriales.....	301
3.1.Ámbito personal .....	301
3.2.Ámbito funcional y geográfico.....	304
3.3.Ámbito temporal.....	309
4. La negociación colectiva en el campo a nivel estatal. Dificultades y estado de la cuestión .....	313
<b>CAPÍTULO II: LA POLÍTICA DE EMPLEO Y SUS PRINCIPALES MANIFESTACIONES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL SECTOR PRIMARIO. <i>María de los Reyes Martínez Barroso</i>.....</b>	<b>319</b>
1. La mano de obra agraria y su carácter estratégico: la movilización de recursos humanos en tiempos de pandemia.....	319
2. El diseño de la política de empleo en instancias supranacionales: Mecanismo de recuperación y resiliencia creado por el Reglamento (UE) 2021/241 .....	321
3. La apuesta por la reducción de la precariedad laboral y la estabilidad en el empleo de la reforma laboral española de 2021 .....	323
4. La cotización adicional de los contratos de duración determinada .....	326
5. El protagonismo del contrato de trabajo fijo-discontinuo en el sector agrario....	326
5.1.Unificación del régimen jurídico del trabajo estacional.....	327
5.2.Ámbito objetivo de la modalidad contractual y posible celebración a tiempo parcial .....	327
5.3.Régimen jurídico del derecho de llamamiento y su articulación en la negociación colectiva .....	329

	<u>Pág.</u>
6. La política de empleo en la negociación colectiva de sectores estratégicos del sector primario .....	330
7.1. La implantación de políticas activas de generación de empleo en el sector forestal .....	330
7.2. La preocupación por alcanzar la estabilidad de las plantillas y la igualdad en la acuicultura marina nacional .....	333
7.3. El reparto del empleo en la industria azucarera .....	336
7.4. Acciones coyunturales contra el desempleo en las industrias de elaboración de arroz .....	337
7.5. La reducción de la temporalidad a un máximo del 25% de la plantilla y la rotación en el sector de granjas avícolas y otros animales.....	340
7. Epílogo.....	346

**CAPÍTULO III: EL TIEMPO DE TRABAJO EN LOS CONVENIOS  
COLECTIVOS DEL SECTOR AGROPECUARIO. CLÁUSULAS DE  
INTERÉS. *Susana Rodríguez Escanciano***

.....	347
1. Jornada máxima .....	348
2. Jornadas especiales .....	350
2.1. Ampliaciones de jornada y su concreción en distribuciones irregulares.....	350
2.1.1. Bolsas de horas.....	351
2.1.2. Jornadas intensivas de verano .....	353
2.1.3. Aumento del tiempo diario en determinadas categorías de trabajadores .....	353
2.1.4. Porcentajes anuales de distribución irregular.....	354
2.2. Jornadas reducidas.....	355
3. Trabajo efectivo .....	355
4. La denominada “pausa para el bocadillo” .....	359
5. Descanso semanal.....	360
6. Festivos .....	362
7. Horas extraordinarias.....	363
8. Trabajo nocturno.....	366
9. Trabajo a turnos .....	367
10. Imposibilidad de la prestación por circunstancias climatológicas adversas: los contornos de la interrupción.....	368
11. Suspensión por razones metereológicas .....	371

	<u>Pág.</u>
12. Control horario .....	372
13. Permisos retribuidos .....	373
14. Licencias sin sueldo.....	379
15. Vacaciones .....	381
16. Excedencias .....	386
17. Conciliación de la vida laboral y familiar: un apartado prácticamente ausente en la negociación colectiva.....	388
18. Violencia de género .....	390
<b>CAPÍTULO IV: CLASIFICACIÓN PROFESIONAL, MOVILIDAD FUNCIONAL Y ASCENSOS. <i>Juan José Fernández Domínguez</i>.....</b>	<b>392</b>
1. Presentación. La flexibilidad funcional a través de su fijación inicial y alteración posterior en la negociación colectiva del campo.....	392
2. Clasificación profesional .....	392
2.1. De la norma a la realidad. Elementos de reforma al calor del grupo profesional y de continuidad al amparo de la categoría profesional ....	393
2.2. La pervivencia de la tradición a través de la categoría profesional .....	393
2.3. Innovación y flexibilidad al amparo del concepto de grupo profesional.....	396
2.4. La relación de jerarquía entre convenios y el carácter enunciativo de las previsiones establecidas en convenio de ámbito superior .....	398
3. Movilidad funcional.....	400
4. Ascensos .....	407
<b>CAPÍTULO V: CUALIFICACIÓN Y FORMACIÓN EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL SECTOR AGRARIO EN EL ENTORNO DIGITAL. TRATAMIENTO CONVENCIONAL DEL TELETRABAJO Y DEL DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL. <i>Natalia Ordóñez Pascua</i> .....</b>	<b>412</b>
1. Cualificación profesional y formación continua en un contexto tecnológico.....	412
2. La difícil aplicación del teletrabajo y el derecho de desconexión digital en un sector eminentemente presencial .....	423
3. Bibliografía .....	429
<b>CAPÍTULO VI: PODER DE DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO, IUS VARIANDI EMPRESARIAL Y SUBROGACIÓN Y SUBCONTRATACIÓN EN LOS CONVENIOS COLECTIVOS DEL SECTOR AGRARIO. <i>Rodrigo Tascón López</i>.....</b>	<b>430</b>

	<u>Pág.</u>
1. A modo de introducción: avatares múltiples en las relaciones laborales en el sector agrario aglutinados bajo la idea de necesidades empresariales .....	430
2. Poder de dirección y organización del trabajo en los convenios colectivos del sector agrario .....	432
3. Modificación sustancial de condiciones de trabajo y movilidad geográfica en los convenios colectivos del sector agrario .....	444
4. Subrogación y subcontratación en los convenios colectivos del sector agrario .....	447

CAPÍTULO VII: EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL Y LOS CONVENIOS COLECTIVOS DEL SECTOR AGRARIO. <i>Fco. Javier Castaño Gutiérrez</i> .....		450
1. Introducción.....		450
2. Datos.....		451
3. Análisis y resultados.....		452
3.1. Estudio de convenios colectivos en el ámbito temporal.....		454
3.2. Estudio de convenios colectivos en el ámbito territorial de aplicación..		457
4. Anexo.....		463

CAPÍTULO VIII: LA ESTRUCTURA SALARIAL EN LOS CONVENIOS COLECTIVOS CONCERNIENTES A LA AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA Y PESCA. <i>Francisco Xabiere Gómez García</i> .....		479
1. Introducción.....		479
2. La estructura del salario.....		480
3. El salario base.....		481
4. Los complementos salariales .....		484
4.1. Los complementos relativos a circunstancias personales.....		484
4.2. Los complementos relativos al trabajo realizado .....		486
4.3. Los complementos relativos a la situación y resultados de la empresa .		490
5. Los complementos de vencimiento superior al mes o gratificaciones extraordinarias .....		492
6. Liquidación y pago .....		494
7. La compensación y absorción.....		496

CAPÍTULO IX: LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SECTORIAL. <i>Javier Fernández-Costales Muñiz</i> .....		499
1. Introducción.....		499

	<u>Pág.</u>
2. El contenido preventivo de la negociación colectiva.....	500
2.1. La integración de la prevención. El plan de prevención de riesgos laborales.....	504
2.2. La obligación de proporcionar equipos de trabajo y equipos de protección individual.....	505
2.3. Las obligaciones de formación e información.....	507
2.4. Medidas de emergencia y riesgo grave e inminente.....	510
2.5. La vigilancia de la salud de los trabajadores.....	512
2.6. La protección de grupos específicos y trabajadores especialmente sensibles.....	516
2.7. Riesgos psicosociales.....	518
2.8. Relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal.....	518
2.9. Pluses, complementos retributivos e indemnizaciones.....	519
2.10. Las obligaciones de los trabajadores.....	519
<b>CAPÍTULO X: DISCRIMINACIÓN, DISCAPACIDAD Y EDAD MADURA EN LOS CONVENIOS DEL SECTOR AGRARIO. <i>David Lantarón Barquín</i></b> .....	<b>522</b>
1. Breve introducción metodológica.....	522
2. Acerca de las causas de discriminación negativa contempladas.....	523
3. Aspectos de las relaciones de trabajo y condiciones de trabajo sobre las que expresamente se vela por la prohibición de discriminación.....	529
4. La especial atención a la protección de las personas con discapacidad: la especial atención a la protección de las personas con discapacidad.....	533
4.1. Como personas con discapacidad: conciliación de la vida personal y familiar.....	533
4.2. Personas con discapacidad, contratación y reservas.....	534
5. Garantías de materialización del principio.....	537
5.1. Planes de igualdad y aparato orgánico.....	537
5.2. Faltas laborales consistentes en el incumplimiento de la prohibición de discriminación.....	538
5.3. El acoso y los protocolos frente al mismo.....	538
6. Trabajadores de “edad madura”.....	543
<b>CAPÍTULO XI: PODER DISCIPLINARIO: FALTAS Y SANCIONES. <i>Patricia Prieto Padín</i></b> .....	<b>547</b>
1. El poder disciplinario en el sector analizado.....	547

	<u>Pág.</u>
1.1.El supuesto de hecho: la falta laboral .....	547
1.2.Consecuencias de la falta laboral .....	557
2. Límites al poder disciplinario .....	561
2.1.Límites materiales .....	562
2.2.Límites formales.....	564
3. El poder disciplinario en su vertiente positiva: los premios o recompensas.....	568
CAPÍTULO XII: LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. <i>Diego Megino Fernández</i> .....	571
1. Introducción.....	571
2. Un propósito siempre elogiabile: preservar el empleo .....	572
3. No basta con «parecerlo», también hay que «serlo»: trámites reforzados para procurar una extinción intachable.....	576
4. La atención singularizada a determinados colectivos: el valor del enfoque subjetivo.....	585
5. El estímulo, no del todo virtuoso, a las desvinculaciones por razón de la edad.....	592
CAPÍTULO XIII: LOS PLANES DE IGUALDAD EN EL SECTOR AGRARIO: ACCIÓN POSITIVA, REGISTRO SALARIAL, PROTOCOLOS DE ACOSO. <i>Cristina González Vidales</i> .....	597
1. Introducción.....	597
2. Consideraciones generales de los planes de igualdad .....	598
3. Acciones positivas .....	601
3.1.Selección y contratación.....	602
3.2.Formación .....	604
3.3.Promoción .....	605
3.4.Conciliación de la vida personal, familiar y laboral.....	606
4. La retribución en los planes de igualdad .....	607
5. La prevención del acoso en las empresas a través de los protocolos de actuación.....	611
6. Bibliografía .....	615
CAPÍTULO XIV: MECANISMOS DE SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS Y DE INAPLICACIÓN DEL CONVENIO. <i>José Gustavo Quirós Hidalgo</i> .....	616



	<u>Pág.</u>
1. La referencia en los convenios colectivos del sector agropecuario a los mecanismos de solución extrajudicial de conflictos colectivos.....	616
2. En particular, la regulación de la Comisión Paritaria y el sometimiento de sus discrepancias a la mediación y el arbitraje .....	620
3. Las cláusulas de “descuelgue” para la inaplicación de las condiciones previstas en el convenio colectivo en el sector agropecuario .....	637

**CAPÍTULO XV: LA ARTICULACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS: DIFICULTADES Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN EN LOS CANALES DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN. PROPUESTAS DIFERENTES DE LEGITIMACIÓN Y UN APUNTE SOBRE LA SENSIBILIDAD CONVENCIONAL PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. *Henar Álvarez Cuesta* .....**

1. Introducción.....	647
2. Representación unitaria y sindical de las personas trabajadoras .....	650
3. Competencias y facultades de la representación de las personas trabajadoras.....	652
4. Garantías y facultades de la representación de las personas trabajadoras..	655
5. Derechos de acción sindical .....	660
6. Asambleas de personas trabajadoras .....	661
7. Transición ecológica y desarrollo sostenible: sensibilidad convencional para la protección del medio ambiente .....	662

**CAPÍTULO XVI: MEJORAS VOLUNTARIAS DE LA ACCIÓN PROTECTORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: EL PAPEL DE LOS SEGUROS. *Roberto Fernández Fernández*.....**

1. Introducción.....	669
2. La incapacidad temporal.....	670
3. La incapacidad permanente .....	676
4. Muerte y supervivencia.....	681
5. La jubilación .....	683
6. Formas de exteriorización de la mejora voluntaria: en particular los seguros .....	685

**Parte tercera**

CONCLUSIONES Y BUENAS PRÁCTICAS.....	689
--------------------------------------	-----

## **Capítulo VII: La incidencia de la normativa sobre el cambio climático en el sector agrario**

Beatriz Agra Viforcós  
*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de León*

### 1. INTRODUCCIÓN

«El siglo XXI despertó con tres grandes amenazas: la pobreza, la violencia – generada por la guerra, la delincuencia organizada y el terrorismo – y el cambio climático», que, «catapultados a la consideración de desafíos globales, no quedan retenidos en las fronteras, sino que afectan en mayor o menor medida a todos los países del mundo»<sup>184</sup>.

Con todo, la inquietud por el cambio climático (emergencia climática, de hecho) no es ni mucho menos una cuestión novedosa. La comunidad científica lleva años lanzando avisos que ya hace algún tiempo han sido tomados en consideración por las agendas políticas nacionales e internacionales. Aun así, el problema parece acelerarse, con manifestaciones que adoptan la forma de fenómenos meteorológicos extremos, cuyos terribles resultados son innegables incluso en el marco europeo: incendios, inundaciones, olas de calor... Hoy cabe afirmar que «el cambio climático constituye la mayor preocupación de la población a nivel mundial»<sup>185</sup>.

En el caso español, conviene tener presente la elevada vulnerabilidad del país a las consecuencias perjudiciales del calentamiento global, debido tanto a su ubicación geográfica en la zona mediterránea, como a sus características socioeconómicas<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> MORÁN BLANCO, S.: «El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXIV, núm. 1, 2012, pág. 103.

<sup>185</sup> PALLARÉS SERRANO, A.: «Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 1, 2020, pág. 3.

<sup>186</sup> ULARGUI APARICIO, V.: «La respuesta de España frente al reto del cambio climático en el nuevo escenario internacional», en AA.VV.: *Cuadernos de Estrategia 193. El cambio climático y su repercusión en la defensa*, Madrid (Ministerio de Defensa), 2017, pág. 132.

## 2. MARCO NORMATIVO BÁSICO EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

La veloz transformación del clima de la que es testigo la generación actual ha hecho patente la necesidad de no demorar las actuaciones, lo que ha traído aparejado un ingente esfuerzo político y legislativo tendente a regular la cuestión, con la voluntad de ayudar a poner coto a tan devastador fenómeno, intentando controlar en la medida de lo posible los efectos socioeconómicos negativos de las medidas implementadas y buscando aprovechar las potencialidades que el proceso adaptativo pudiera engendrar.

En este sentido, la crisis sanitaria padecida recientemente se alza como realidad paralela que pone sobre la mesa varias lecciones útiles para gestionar la crisis climática: las graves consecuencias de ignorar los llamamientos científicos para actuar de forma temprana y preventiva, el carácter irreversible de la superación de ciertos umbrales en cuanto hace a las posibilidades de control, la especial vulnerabilidad de algunos colectivos o el debilitamiento de la solidaridad internacional<sup>187</sup>.

### 2.1. Principales hitos en el ámbito de la ONU

Ya en el año 1988, en el seno de la ONU se creó un organismo dedicado específicamente a la materia, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), destinado a servir de correa de transmisión entre la ciencia y la esfera política mediante evaluaciones científicas capaces de testar periódicamente el estado de los conocimientos sobre el cambio climático. El IPCC cuenta con 195 miembros y desde su fundación ha elaborado seis informes de síntesis (1990, 1995, 2001, 2007, 2014 y 2023) a través de los cuales se aprecia la evolución habida y el deterioro sufrido, hasta llegar a afirmar, conforme reflejan los trabajos previos al sexto informe, que dicho cambio ya ha producido, debido a la acción humana, mutaciones irreversibles cuyos efectos se prolongarán durante milenios, por lo que resulta de extrema urgencia una intervención que evite el empeoramiento de la situación<sup>188</sup>.

Sustenta sus conclusiones en el contenido de los informes de evaluación de los tres grupos de trabajo existentes: el primero evalúa la ciencia física del cambio climático; el segundo analiza la vulnerabilidad de los sistemas naturales y socioeconómicos, los posibles impactos (positivos y negativos) y las opciones de adaptación existentes; el tercero, en fin, se dedica a buscar vías de mitigación y métodos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero

---

<sup>187</sup> COCCIOLO, E.: «Cambio climático en tiempos de emergencia. Las CC.AA. en las veredas del 'federalismo climático' español», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 1, 2020, págs. 4 y 5.

<sup>188</sup> IPCC: *Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación*, 2023. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/ar6-syr/>

y para eliminarlos de la atmósfera. También en el resultado de tres informes especiales, destinados, respectivamente, a «Calentamiento global de 1,5° C», «Cambio climático y tierra» y «Océano y criosfera en un clima cambiante»<sup>189</sup>.

Asimismo, pero a nivel normativo, debe destacarse la adopción, en 1992, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a la que en 1997 se adicionó el Protocolo de Kyoto (modificado en 2006 y 2010), con medidas de obligado cumplimiento. En el marco proporcionado por esta Convención se adoptó en el año 2015 el Acuerdo de París, tratado internacional jurídicamente vinculante y fundamental para comprender las actuaciones nacionales e internacionales posteriores<sup>190</sup>.

## 2.2. El cambio climático en las políticas y normas de la Unión Europea

En el concreto contexto europeo, la preocupación ciudadana por el cambio climático es incontestable<sup>191</sup>, como también lo es el interés mostrado por las instituciones. Sin perjuicio de relevantes actuaciones previas, no cabe duda de que el contexto actual de la UE en la materia es deudor, fundamentalmente, del citado Acuerdo de París (ratificado por la UE y todos sus Estados Miembros) y, ya en el ámbito regional, el Pacto Verde Europeo de 2019, documento programático a través del cual la UE aspira a jugar un rol de liderazgo en la lucha contra el calentamiento global (que se desarrollará tanto a través de la diplomacia climática – bilateral y multilateral –, como del apoyo financiero a países en desarrollo), asumiendo la meta de la neutralidad climática a mediados del presente siglo<sup>192</sup>.

Así pues, y tras sucesivas Estrategias que han obrado como antecedente, la plasmación de los propósitos del citado Pacto Verde en la conocida como «Ley Europea del Clima»<sup>193</sup> (bajo la forma jurídica de reglamento,

<sup>189</sup> IPCC: *Global warming of 1.5° C*, 2019; *The Ocean and Cryosphere in Changing Climate*, 2019 y *Climate Change and Land*, 2020. Recuperados de <https://www.ipcc.ch/>

<sup>190</sup> Debido a las implicaciones socioeconómicas que derivan de la lucha contra el cambio climático, las negociaciones internacionales en la materia son muy complejas; con todo, en 2015 se consiguió el Acuerdo de París, de carácter universal, «que lanza una señal clara sobre la necesidad de transitar a nivel global hacia un nuevo modelo de desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima», ULARGUI APARICIO, V.: «La respuesta de España frente al reto del cambio climático en el nuevo escenario internacional», cit., pág. 133.

<sup>191</sup> Es claro al respecto el EUROBARÓMETRO: *Special Eurobarometer 513. Climate change*, marzo-abril 2021. Recuperado de [https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/support/docs/report\\_2021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/support/docs/report_2021_en.pdf). Igualmente, el EUROBARÓMETRO: *Special Eurobarometer 517. Future of Europe*, septiembre-octubre 2021. Recuperado de <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2554>

<sup>192</sup> Opera como hoja de ruta para lograr una economía europea sostenible, transformando los retos climáticos y medioambientales en oportunidades y buscando una transición justa e integradora, RANDO BURGOS, E.: «El Pacto Verde Europeo como antesala de la Ley Europea del Clima», *Bioderecho*, núm. 12, 2020, pág. 2.

<sup>193</sup> Reglamento 2021/1119/UE, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999.

no de directiva, con las consecuencias que de ello se deducen), lejos de constituir un hecho aislado y puntual, es el resultado de un proceso iniciado años atrás y orientado a responder a la inquietud de la población ante el fenómeno del cambio climático. Con todo, preciso es destacar las dificultades a las que su aprobación hubo de enfrentarse merced tanto a la presión de los grupos afectados, como a los diferentes planteamientos ideológicos presentes en la UE<sup>194</sup>.

El objetivo es ambicioso: una UE climáticamente neutra en el año 2050; es decir, cero emisiones netas de gases de efecto invernadero, lo que implica una reducción drástica de las mismas, junto con la implementación de soluciones llamadas a compensar cuantas resulten inevitables. A tal fin se establecen como metas intermedias, para 2030, la reducción de aquellas en, al menos, un 55% en relación con los niveles de 1990 (elevando el porcentaje desde el 40% previsto en instrumentos anteriores, pues en 2017 ya se había logrado una merma del 22%, lo que supuso cumplir los propósitos para 2020 con tres años de antelación), así como lograr un mayor volumen de sumidero neto de carbono; las cifras para 2040 quedan, sin embargo, pendientes de definición. A nivel instrumental, procede destacar la creación de un comité científico consultivo en la materia, destinado a proporcionar un asesoramiento de carácter independiente.

La norma (también las medidas adoptadas para la satisfacción de sus objetivos) es el colofón a un proceso a lo largo del cual se ha reformado el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (las emisiones en sectores ajenos a su ámbito de aplicación se regulan por el conocido como Reglamento de reparto del esfuerzo<sup>195</sup>, que afecta a construcción, agricultura –excepto CO<sub>2</sub>–, gestión de residuos y transporte –salvo aéreo y marítimo internacional–), se ha dictado un Reglamento para minorar el riesgo de escasez de agua de riego<sup>196</sup> y otro para mejorar la protección y gestión de tierra y bosques<sup>197</sup> o se han establecido límites de emisiones más restrictivas para los

---

<sup>194</sup> Los sectores económicos afectados han presionado directa e indirectamente, sirviéndose de sus redes de contactos académicos, periodísticos, financieros y políticos para mejorar sus posiciones; las organizaciones ecologistas, fortalecidas por el creciente apoyo de los movimientos juveniles, han luchado por aumentar el alcance de los compromisos comunitarios; los grupos negacionistas o reduccionistas también han aprovechado para lamentar la pérdida o disminución de libertades económicas y derechos patrimoniales; los Estados miembros, en fin, han defendido sus propias tendencias e idiosincrasia, LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021, pág. 4.

<sup>195</sup> O «del Esfuerzo Compartido», Reglamento 2018/842/UE, de 30 de mayo, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 525/2013.

<sup>196</sup> Reglamento 2020/741/UE, de 25 de mayo, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua.

<sup>197</sup> Reglamento 2018/841, UE, de 30 de mayo, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la

vehículos. A ello se añaden otras actuaciones, entre las que destacan el Mecanismo para una Transición Justa o las Estrategias «De la Granja a la Mesa», sobre Biodiversidad e Industrial Europea, así, como las acciones desarrolladas en el específico marco del sector energético, donde la descarbonización se ha convertido en norte, por lo que se han implementado múltiples medidas, jurídicas y políticas, para potenciar las energías renovables.

El nuevo marco legislativo no solo tendrá efectos medioambientales, sino económicos, pues exigirá la metamorfosis de las industrias europeas; además, es voluntad de las instituciones comunitarias que las aspiraciones en materia climática sean compatibles con otras: impulsar un crecimiento sostenible, contribuir a la creación de empleo y mejorar la competitividad europea gracias a la innovación en tecnologías ecológicas.

Con todo, la conciliación entre los objetivos climáticos y los socioeconómicos no se prevé, ni mucho menos, sencilla. De ahí la necesidad del ya aludido Mecanismo para una Transición Justa, llamado a garantizar que la evolución sea equitativa y equilibrada, teniendo en cuenta las distintas necesidades de las regiones y de los sectores productivos, cada uno de los cuales afrontará retos diferentes.

### **2.3. La legislación española sobre el cambio climático: Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética**

En consonancia con los acontecimientos descritos, la mayoría de los distintos Estados miembros de la UE han puesto en marcha, o están en proceso de hacerlo, sus propias leyes climáticas<sup>198</sup>, lo que no ha impedido que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya admitido a trámite la mediática demanda presentada por un grupo de jóvenes portugueses contra treinta y tres países, entre los que figuran cuantos integran la UE, por presunto incumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia.

Tras la pionera norma británica del año 2008 (cuando el Reino Unido todavía pertenecía a la Unión Europea), se han dictado otras muchas. Así, en Austria (2011, con medidas previstas hasta el pasado 2020 que han debido ser actualizadas con estrategias y planes posteriores), Bulgaria (2014), Irlanda (2015), Malta (2015), Finlandia (2015), Francia (su ley de 2015 fue sustituida en 2021), Suecia (2017), Dinamarca (2019), Países Bajos (2019), Alemania (2019, con declaración parcial de inconstitucionalidad – por ser insuficientes sus medidas – en 2021), Hungría (2020), España (2021), Portugal (2021)..., ofreciendo un panorama variopinto de enfoques, planteamientos y ambiciones, pero también muchos puntos de

---

tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento 525/2013/UE y la Decisión 529/2013/UE.

<sup>198</sup> En todos los casos han surgido dudas sobre la conveniencia, contenido y alcance de una ley reclamada por la opinión pública, LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», cit., pág. 4.

conexión que habrán de incrementarse a la luz de cuanto dispone la Ley Europea<sup>199</sup>.

En España, en cumplimiento de las obligaciones comunitarias, el Gobierno hubo de poner en marcha en 2019 el Marco Estratégico de Energía y Clima, conformado por tres elementos clave: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)<sup>200</sup>, la Estrategia de Transición Justa<sup>201</sup> y la Ley de Cambio Climático. Así, prácticamente en paralelo a la aprobación de la norma europea y tras varios años de demora (los primeros intentos proceden ya del año 2016, con tentativas posteriores de 2018 y 2019<sup>202</sup>), se dictó la esperada Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, deudora de los ya citados Acuerdo de París y Pacto Verde Europeo, conforme reza su Exposición de Motivos, en la cual se sintetiza con claridad su propia razón de ser: «esta ley responde al compromiso asumido por España en el ámbito internacional y europeo y presenta una oportunidad desde el punto de vista económico y de modernización de nuestro país, así como desde el punto de vista social, facilitando la distribución equitativa de la riqueza en el proceso de descarbonización. De esta manera (...) pone en el centro de la acción política la lucha contra el cambio climático y la transición energética, como vector clave de la economía y la sociedad para construir el futuro y generar nuevas oportunidades socioeconómicas. Es el marco institucional para facilitar de manera predecible la progresiva adecuación de la realidad del país a las exigencias que regulan la acción climática y garantizar la coordinación de las políticas sectoriales, asegurando coherencia entre ellas y sinergias para alcanzar el objetivo de la neutralidad climática». Una vez más, y como no podía ser de otro modo, la norma busca construir un equilibrio, siempre complejo, entre los objetivos climáticos y los componentes socioeconómicos involucrados.

Sin descender a la regulación concreta de cada una de las cuestiones incorporadas a este texto legislativo, procede citar sus puntos clave: asume el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un porcentaje del 23% para 2030 respecto a 1990, a revisar al alza en 2023, a fin de lograr la neutralidad climática en 2050; contempla el camino para la electrificación del automóvil; refuerza las exigencias de eficiencia energética en los edificios a fin de favorecer la descarbonización, con especial atención a los procesos de reha-

---

<sup>199</sup> Durante el proceso legislativo español se dictaron el Pacto Verde Europeo y la propuesta de Ley Europea del Clima, lo que necesariamente hubo de incidir en el contenido de la ley, PASCUAL NÚÑEZ, M<sup>a</sup>.: «La tramitación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética en tiempos del COVID-19», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 2020, pág. 2.

<sup>200</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*, Madrid, 2020. Recuperado de <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.aspx>

<sup>201</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA: *Estrategia de Transición Justa*, Madrid, 2020. Recuperado de [https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/documentoetj\\_tcm30-514300.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/documentoetj_tcm30-514300.pdf)

<sup>202</sup> Aun así, preciso es indicar que las cuestiones ambientales, en general, y el cambio climático, en particular, no han sido una prioridad política en España hasta fechas recientes, GALERA RODRIGO, S.: «En el día del medio ambiente: España ¿hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80, 2018, pág. 74.

bilitación; veta las actividades mineras de combustibles fósiles, aunque permite la explotación de las existentes hasta 2042; pone fin al *fraking* petrolero; impide nuevas solicitudes para la minería del uranio; establece para poblaciones de cierto tamaño la obligación de contar con zonas de bajas emisiones; regula algunas cuestiones relativas a la movilidad y el transporte, sin perjuicio del desarrollo y concreción en una futura ley específica en la materia; pone en valor el potencial del carbono azul y los beneficios que al ecosistema pueden proporcionar los sectores de la agricultura y la silvicultura; centra su atención específicamente en la necesidad de incrementar la resiliencia del medio marino y costero a los efectos del cambio climático; arbitra mecanismos para que las energías renovables no impacten negativamente en la biodiversidad; incluye la cuestión climática en la contratación pública y en el sistema financiero; contempla la dieta alimentaria como factor clave en la lucha contra el cambio climático (sin mayor concreción); apunta a una «fiscalidad verde» *ad futurum*, pero no concretada por el momento; en fin, impone un compromiso de tipo presupuestario para que al menos cierto porcentaje de los PGE impacte positivamente en la lucha contra el cambio climático («ecologización de los presupuestos nacionales»<sup>203</sup>), lo que convive, sin embargo, con la persistencia en la subvención (compensatoria) a empresas contaminantes.

Desde la doctrina se apuntan como virtudes generales del texto, el hecho de enviar un mensaje inequívoco a los operadores jurídicos y económicos en relación con la progresiva desinversión pública y privada en energías fósiles, el compromiso abierto con una inyección de recursos para la consecución de los objetivos, la previsión de medidas estables para el fomento de las energías renovables (transmitiendo un mensaje de tranquilidad ante el temor a que pudieran repetirse situaciones como la provocada por el RD-Ley 9/2013 y sus normas de desarrollo<sup>204</sup>), la convivencia del proceso de descarbonización con acciones orientadas a una transición justa o la integración en el sistema financiero del riesgo por cambio climático y por las medidas adoptadas para hacerle frente<sup>205</sup>. Ahora bien, el nivel de participación de las CC.AA. o las fórmulas de gobernanza diseñadas son objeto de una valoración dispar, pues lo que para algunos es insuficiente<sup>206</sup>, es objeto de loa por parte de quienes consideran acertado el modelo<sup>207</sup>.

En todo caso, la limitada ambición respecto a la reducción de emisiones (bastante baja si comparada con la contemplada en los países del entorno),

---

<sup>203</sup> FERNÁNDEZ DE LA GATTA SÁNCHEZ, D.: «Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión», en AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Madrid (CIEMAT), 2020, pág. 55.

<sup>204</sup> Refrendadas, aunque no sin controversia (como reflejan los votos particulares), por el Tribunal Supremo en, entre otras, SSTS 25 mayo y 25 septiembre 2017 (recs. 4442/2015 y 762/2014).

<sup>205</sup> PALLARÉS SERRANO, A.: «Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», cit., págs. 20 y ss.

<sup>206</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», cit., pág. 8.

<sup>207</sup> PALLARÉS SERRANO, A.: «Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», cit., pág. 32.



el generoso régimen transitorio hacia la implantación del vehículo eléctrico, la puerta abierta a una pervivencia prolongada de la industria extractiva, la excesiva tolerancia hacia actividades industriales contaminantes, el aplazamiento del impulso a la economía circular o a la fiscalidad verde, el exceso de vaguedad e indeterminación con la que se contemplan algunas cuestiones o la imposibilidad de garantizar que algunos de los compromisos legales puedan ser efectivamente cumplidos<sup>208</sup>, concentran las principales críticas a una ley muy dependiente de desarrollos y planificaciones posteriores, que, por otra parte, nacieron temporalmente lastrados por la crisis sanitaria decretada en 2019<sup>209</sup>. Sin negar la importancia de cuanto dispone, se trata de una ley con limitados contenidos regulatorios, al punto de poder ser calificada como «ley planificadora»<sup>210</sup>, condicionada por la necesidad de múltiples actuaciones normativas y administrativas posteriores<sup>211</sup>.

En este sentido, entre los distintos instrumentos estratégicos esenciales contemplados en la propia norma (como la Estrategia del Agua para la Transición Ecológica, la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático, el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración ecológicas), cuatro resultarán esenciales para definir el marco futuro de actuación:

Primero, el ya citado Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, «herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima» y «refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos» de la UE en la materia (art. 4 Ley 7/2021). Relacionado con este documento, el art. 8 alude a un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana, destinado a «mejorar el parque edificado (...) a efectos de cumplimentar los indicadores de eficiencia energética establecidos en [aquel]

---

<sup>208</sup> En tanto el logro no solo implica a las administraciones, sino también a consumidores, empresas... pero falta un régimen sancionador, LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», cit., pág. 8.

<sup>209</sup> Es «evidente que la crisis del COVID-19 mermará la disponibilidad de recursos económicos para la satisfacción de los objetivos ambientales previstos», no en vano «el volumen de recursos públicos y privados que está requiriendo paliar sus efectos tendrá impacto en el volumen de recursos que finalmente se pueda destinar para la aplicación de las políticas comunitarias y nacionales de energía y clima», PASCUAL NÚÑEZ, M<sup>º</sup>.: «La tramitación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética en tiempos del COVID-19», cit., págs. 3 y 5-6.

<sup>210</sup> «El resultado (...) se parece más a un plan de actuación gubernamental que a una norma jurídica. Es, en efecto, un texto razonado y discursivo, pero también retórico y redundante, en muy escasa medida regulador de relaciones jurídicas. Incluye objetivos ambiciosos previendo medios para obtenerlos, aunque requiere de sucesivos desarrollos reguladores y programadores, que quedan en manos del Gobierno y particularmente del Ministerio para la Transición Ecológica», LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», cit., págs. 9, 17 y 20.

<sup>211</sup> A destacar por su exhaustividad (pese a trabajar sobre el proyecto y no sobre el texto definitivo), el recopilatorio de PALLARÉS SERRANO, A.: «Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», cit., págs. 7-19 (llamada a instrumentos estratégicos complementarios) y 10-16 (respecto a desarrollos reglamentarios).

y garantizar la integración de dichas actuaciones con el resto de objetivos de mejora establecidos en la Agenda Urbana Española».

Segundo, la Estrategia de Descarbonización a 2050<sup>212</sup>, encargada de establecer «una senda de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de incremento de las absorciones por los sumideros del conjunto de la economía española hasta 2050, necesaria para cumplir con los objetivos [asumidos] y de conformidad con lo exigido por la normativa de la UE» (art. 5 Ley 7/2021). Además, «el Gobierno adoptará acciones de impulso a la digitalización de la economía que contribuyan a lograr los objetivos de descarbonización, en el marco de la estrategia España Digital 2025» (art. 6 Ley 7/2021).

Tercero, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)<sup>213</sup>, descrito en el art. 17 de la ley como el «instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España». A él le corresponde definir los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación frente al cambio climático. Como objetivos específicos, se enumeran «la elaboración de escenarios climáticos regionalizados para la geografía española»; «la recopilación, análisis y difusión de información acerca de la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos, sistemas ecológicos y territorios»; «la promoción y coordinación de la participación de todos los agentes implicados en las políticas de adaptación, incluyendo los distintos niveles de las administraciones públicas, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto»; «la definición de un sistema de indicadores de impactos y adaptación al cambio climático que facilite un seguimiento y evaluación de las políticas públicas al respecto» y «la elaboración de informes periódicos de seguimiento y evaluación del PNACC y sus programas de trabajo».

Y cuarto, la también aludida Estrategia de Transición Justa, «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». Se trata de una herramienta que exige la participación activa, como promotores, de diversos departamentos ministeriales, incluidos aquellos con competencia en trabajo, industria, comercio, turismo, agricultura, pesca, alimentación, transportes, ciencia e innovación. De conformidad con el art. 27, deberá incluir la «identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de car-

---

<sup>212</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA: *Estrategia de descarbonización a largo plazo 2050*, Madrid, 2020. Recuperado de [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp\\_tcm30-516109.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf)

<sup>213</sup> Tras el precedente, para los años 2006-2020, el actual en GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*, Madrid, 2020. Recuperado de [https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030\\_tcm30-512163.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf)

bono»; el «análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética»; «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»; «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 diálogo social» y, fin, «el marco de elaboración de los convenios de transición justa» que, según el art. 28 (y sin perjuicio de la participación de otros agentes públicos o privados), podrán suscribirse entre el Ministerio para la Transición Ecológica y otras Administraciones, sobre todo entidades locales de áreas geográficas sensibles a los efectos de la evolución pretendida, con la finalidad 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»<sup>214</sup>.

## 2.4. Legislación autonómica específica

En la medida en que el art. 149.1.23<sup>a</sup> CE otorga al Estado competencia exclusiva respecto a la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección», y el art. 148.1.9<sup>a</sup> permite a estas asumir competencias relativas a «la gestión en materia de protección del medio ambiente», no puede extrañar que las autonomías cuenten con sus propias políticas en la materia<sup>215</sup> y que algunas se hayan dotado (o estén cerca de hacerlo) de su propia normativa para la lucha contra el cambio climático o sus efectos<sup>216</sup>.

Sin perjuicio de otros precedentes de menor entidad, la norma pionera es la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, dictada por la Comunidad Autónoma de Cataluña<sup>217</sup>, origen de un recurso de inconstitucionalidad que fue

---

<sup>214</sup> Estos «convenios están llamados a generar polémica», pues pueden «incluir amplias medidas fiscales y derechos prioritarios sobre la capacidad de evacuación eléctrica y sobre las concesiones de generación de energía eléctrica que se extingan en el proceso de cese de centrales térmicas (art. 28.3)», LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», cit., págs. 16.

<sup>215</sup> Varios estudios específicamente referidos al estado de la cuestión en 2019, en AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, cit., págs. 916 y ss.

<sup>216</sup> Estas normas forman parte de un movimiento autonómico de adopción de iniciativas de lucha contra el cambio climático que encuentran respaldo definitivo en los nuevos Estatutos de Autonomía, que, desde 2006, han reforzado las competencias medioambientales de las CC.AA., MORA RUIZ, M.: «La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 1, 2020, pág. 8.

<sup>217</sup> Un análisis en DE LA VARGA PASTOR, A.: «Estudio de la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio climático y comparativa con otras iniciativas legislativas subestatales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 2, 2018, págs. 1-56 o, desde un enfoque más amplio de las políticas catalanas en la materia a la luz de la normativa internacional, RODRÍGUEZ BEAS, M.: «La incidencia del Acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cam-

resuelto en el año 2019 declarando la nulidad parcial de algunos de sus preceptos por invadir competencias estatales (sobre ordenación general de la economía, puertos y aprovechamientos hidráulicos, protección ambiental y régimen minero y energético) y por exceder los límites de la potestad tributaria de las CC.AA.<sup>218</sup>. Sin entrar en mayor detalle, cabe apuntar que la interpretación del Constitucional muestra como «bajo la defensa de títulos estatales de intervención, hay una prevalencia también de las consideraciones económicas sobre las ambientales»<sup>219</sup>.

Tras esta ley, otros parlamentos autonómicos se adelantaron al nacional, con productos como la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía<sup>220</sup>, o la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de Baleares. Más recientemente, se ha dictado en Navarra la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo; en Valencia, la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, o en Canarias la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, mientras que en otros territorios se desarrollan aun procesos legislativos en diferentes fases de gestación.

Con todo, las pugnas competenciales parecen lejos de concluir, no solo por la posible invasión de la esfera exclusivamente atribuida al Estado, sino también a la inversa, no en vano en el sentir de algunos la propia Ley 7/2021 se sitúa en el límite de la invasión de competencias autonómicas<sup>221</sup>.

### 3. EFECTOS DE LA NORMATIVA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL SECTOR AGRÍCOLA

La agricultura es una rama económica tan importante (en España, algo más del 33% de la superficie geográfica total son tierras de cultivo y el uso principal

---

bio climático: La Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 2, 2018, págs. 1-41.

<sup>218</sup> STCo 87/2019, de 20 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5334/2017), cuyas consecuencias han sido estudiadas por DE LA VARGA PASTOR, A.: «La Ley catalana de cambio climático tras la Sentencia del Tribunal Constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 1, 2020, págs. 1-47. Un análisis de este pronunciamiento y de otros también relacionados con la normativa medioambiental autonómica, en VALENCIA MARTÍN, G.: «Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático», en AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, cit., págs. 364-450.

<sup>219</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Entre la rutina y los signos de acción frente a la emergencia climática. Políticas especiales: valoración general», en AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, cit., pág. 619.

<sup>220</sup> Un análisis detallado de la misma en MORA RUIZ, M.: «La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía», cit., págs. 1-44.

<sup>221</sup> Así, LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», cit., págs. 12-14. En sentido contrario, PALLARÈS SERRANO, A.: «Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», cit., pág. 32.

de otro 19% son los pastos<sup>222</sup>), como relacionada con el medio ambiente (baste con revisar las conclusiones plasmadas en el ya lejano 2003 a través del *Libro blanco sobre la agricultura y el desarrollo rural*<sup>223</sup>) y sensible al cambio climático. Conforme reconoce expresamente el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, «la agricultura, la ganadería y la silvicultura son sectores estrechamente dependientes del clima y del suelo», por lo que dicho proceso puede resultar nefasto en este ámbito: con carácter general, el aumento de temperatura producirá un incremento del estrés hídrico, disminuyendo la producción de algunas cosechas; los cambios en la estacionalidad y la variabilidad del clima afectarán de forma significativa en el rendimiento y, posiblemente también, en la calidad de los productos agrícolas, ganaderos y silvícolas; la degradación de los suelos y la desertificación limitará el espacio potencialmente adecuado para ciertos cultivos; los fenómenos meteorológicos extremos serán más frecuentes y virulentos, por lo que su impacto potencial en la agricultura será superior; la mayor ocurrencia de fenómenos extremos previsiblemente traerá aparejada la aparición de nuevas enfermedades, tanto en los cultivos, como en los animales; en fin, y, por no seguir, en la ganadería el calor excesivo impactará sobre el bienestar animal, con repercusiones negativas sobre la producción, como también en la pérdida de productividad de los pastos, que incidirá negativamente en el aprovechamiento ganadero. De estos factores derivarán, asimismo, y al tiempo, consecuencias negativas de tipo social a partir del abandono de la actividad, el desempleo, la despoblación de las áreas rurales y el consiguiente desequilibrio territorial.

Ahora bien, no se trata solo de una actividad económica especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático, sino que la agricultura y, en general, el desarrollo rural, se alzan en elemento «clave para alcanzar el objetivo de neutralidad climática», tal y como sienta la Exposición de Motivos de la Ley 7/2021 y se recoge en los distintos textos programáticos citados. Así, por citar solo una muestra, la Estrategia de Descarbonización establece, que, según la modelización llevada a cabo (coincidente en este punto con las previsiones de la Comisión Europea), más de la mitad de las emisiones que permanecerán en el año 2050 procederán del sector primario, debido a las especiales características que hacen difícil su mitigación<sup>224</sup>. Continúa señalando, de forma sintética, que las principales líneas de trabajo que se consideran

---

<sup>222</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Anuario de Estadística 2021*, pág. 69. Recuperado de <https://www.mapa.gob.es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2021/default.aspx>

<sup>223</sup> Cuyo T. I dedicaba un Capítulo 10 al análisis de los aspectos ambientales de la agricultura, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Libro blanco sobre la agricultura y el desarrollo rural*, 2003. Recuperado de [https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/plataforma-de-conocimiento-para-el-medio-rural-y-pesquero/biblioteca-virtual/libros-blancos/libro\\_agricultura.aspx](https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/plataforma-de-conocimiento-para-el-medio-rural-y-pesquero/biblioteca-virtual/libros-blancos/libro_agricultura.aspx)

<sup>224</sup> De hecho, agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra suponen hoy el 23% de todas las emisiones antropogénicas netas de gases de efecto invernadero, según el informe del PICC, «Cambio climático y tierra», LÁZARO TOUZA, L.: «Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España», *Real Instituto Elcano. ARI*, núm. 14, 2020, pág. 3.

con tal fecha como horizonte para conseguir la reducción de emisiones del sector agropecuario son: la producción de biogás; la gestión de los cultivos y la conservación de los suelos; la digitalización y las tecnologías inteligentes para el riego y fertilización; la mejora en la alimentación del ganado; el uso de fertilizantes nitrogenados recubiertos y con inhibidores de la nitrificación; el aumento de la superficie para el fomento de las rotaciones en cultivos herbáceos de secano, que incluyan leguminosa y oleaginosa y que sustituyan el monocultivo de cereal; las técnicas de laboreo avanzadas; la optimización del aporte de nitrógeno a las necesidades de cultivo respecto del total de superficie fertilizable; la gestión y aplicación de tratamientos de estiércoles y purines que minimicen la generación de emisiones; la reducción del desperdicio en la cadena alimentaria de consumo nacional; el fomento de la dieta mediterránea y del consumo de productos locales o, para finalizar, prácticas agrarias que promuevan una mayor resiliencia a los impactos del cambio climático y, a su vez, un aumento de la fijación de CO<sub>2</sub> por parte del sector. Todo ello sin olvidar que este sector, además de ser emisor de gases de efecto invernadero, también ejerce como sumidero natural a través de la capacidad que tienen el suelo y los cultivos leñosos de fijar carbono, por lo que, junto con el forestal, está llamado a desempeñar un papel clave para lograr una economía neutra en emisiones.

Así las cosas, la modernización de las explotaciones, con la vista fijada en su adaptación a las nuevas circunstancias, el ahorro de energía y agua y la sustitución de combustibles fósiles por energías renovables, es una necesidad innegable y forma parte de los objetivos nacionales e internacionales ya apuntados. Pero siempre teniendo presente que la pretensión de un entorno agropecuario ecológico pasa, de forma irremediable, por asumir la transversalidad de una cuestión en la que las estrategias dirigidas a afrontar el cambio climático confluyen con las orientadas a dar respuesta al reto demográfico en el medio rural, los planes energéticos y las políticas agrarias. La Ley 7/2021 es también sensible a ello cuando en su art. 25 (intitulado «Desarrollo rural: política agraria, política forestal y energías renovables») sienta cómo «el Gobierno incorporará en la aplicación de la Política Agraria Común, así como en otras estrategias, planes y programas en materia de política agraria y de desarrollo rural, y en el Plan Forestal Español, medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, de los montes y de los suelos forestales y para facilitar la preservación de los mismos, entre ellas, la elaboración de un mapa de vulnerabilidad, así como la evaluación y promoción de sistemas agrícolas y prácticas de gestión forestal sostenibles para aumentar su resiliencia frente al cambio climático, que fomentarán en todo caso las sinergias con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en estos ecosistemas». Tras ello añade, «el despliegue de las energías renovables debe llevarse a cabo de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada ordenación territorial. Para ello, perseguirá revertir parte de la riqueza que genera en el territorio donde se realice el referido despliegue para activar su economía y combatir el declive demográfico».

Desde las propias organizaciones agrarias se reconoce la importancia del articulado de la ley, en su integridad, sobre el sector agropecuario, aunque con superior alcance lo relativo a energías renovables, subsidios y desinversiones en combustibles fósiles, fomento de biometano y biocarburantes, gestión hidrológica, protección de la biodiversidad, usos del suelo, política forestal, desarrollo rural, fiscalidad ambiental y movilización de recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos<sup>225</sup>.

Aun cuando la transición ecológica pueda ser aprovechada como motor para el empleo y el crecimiento en el sector (lo constatan diversos documentos, incluida la Estrategia de Transición Justa), este se muestra temeroso ante las consecuencias que para el mismo pueden traer aparejadas las medidas adoptadas para poner freno al cambio climático. Precisamente por ello, las mismas asociaciones agrarias que venían reclamando una regulación dirigida a mejorar la sostenibilidad y competitividad de una agricultura amenazada por el problema del clima, demandan también insistentemente que las acciones implementadas no acaben por penalizar a los productores.

Los afectados se preocupan, en general, por los costes de la adaptación, pero también, de forma más específica, por el riesgo de que las tierras fértiles sean aprovechadas para las nuevas infraestructuras energéticas, por la viabilidad futura de la agricultura más vulnerable, por la sustitución de los combustibles fósiles en la maquinaria agrícola y medios de transporte, por la desaparición de los subsidios al gasóleo de uso agrícola, por los efectos del *Brexit* (y la aportación británica) en la financiación de la PAC... En definitiva, temen que en un proceso donde inevitablemente habrá ganadores y perdedores<sup>226</sup>, los agricultores acaben formando parte del segundo grupo.

Así pues, en la transición ecológica del campo el aspecto monetario parece alzarse como barrera u obstáculo difícil de franquear si no es mediante incentivos económicos, subvenciones, beneficios fiscales...<sup>227</sup>. Por este motivo, tal y como reconoce el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, los instrumentos financieros y la actividad aseguradora están llamados a jugar un papel especialmente relevante en este proceso.

El auxilio financiero habrá de ser proporcionado tanto por los presupuestos nacionales (destacando los Planes de Impulso al Medio Ambiente

---

<sup>225</sup> ASAJA: «El Gobierno da a conocer el anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética», *Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, núm. 404, 2018, pág. 59.

<sup>226</sup> ALVAREZ CUESTA, H.: «Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España», *IUSLabor*, núm 2, 2020, pág. 76.

<sup>227</sup> La experiencia histórica demuestra el éxito de medidas de subvención y análogas que logran redistribuir el gasto, PALLARÉS SERRANO, A.: «Análisis de la regulación estatal en materia de mitigación del cambio climático en el ámbito de los sectores difusos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019, pág. 266.

– PIMA – )<sup>228</sup>, como por la UE, sea a través del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FERDER), sea, sobre todo, del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FAEGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FAEDER), que financian una Política Agraria Común (PAC) inmersa hoy en un importante proceso de renovación para hacer real su convergencia con los objetivos medioambientales y climáticos<sup>229</sup>, procediendo subrayar en este punto que el Plan Estratégico de España para la PAC post2020 efectivamente incluye disposiciones dirigidas a impulsar la adaptación al cambio climático en el sector agrario.

Por cuanto hace a la actividad aseguradora, su potencial como catalizador de la adaptación está pendiente de explorar, pero el punto de partida viene dado por instrumentos consolidados y desarrollados (el seguro de riesgos combinados y el seguro agrario combinado) que pueden resultar de la máxima importancia, sobre todo teniendo en cuenta las graves consecuencias financieras derivadas de fenómenos como el ejemplificado por la pandemia del COVID-19, capaces de generar «una tensión sin precedentes en los PGE, dando lugar a la necesidad de atender gastos imprescindibles, imprevisibles y de importante cuantificación», conforme reconocía la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19<sup>230</sup>.

Sea como fuere, la ya citada Estrategia de Transición Justa (y más concretamente los convenios a suscribir bajo su manto) está llamada a ser, según ya se indicó, la herramienta básica para compensar y subsanar los efectos que en sectores, áreas o colectivos vulnerables provoque el proceso de lucha contra el cambio climático. Por cuanto aquí importa, habrá de buscar respuestas específicas para los concretos problemas del sector agropecuario capaces de

---

<sup>228</sup> El art. 30 Ley 7/2021 exige que un determinado porcentaje de los PGE impacte en los objetivos climáticos; además, contempla como vía específica de financiación «los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero», que «serán empleados para el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y transición energética». Se trata de compromisos de alcance fundamentalmente político, pues han de actualizarse en las sucesivas leyes de PGE, «pero no por ello dejan de ser previsiones significativas» para ponderar las actuaciones que intentan perfilarse en la Ley, LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», cit., pág. 17.

<sup>229</sup> Expone y analiza las líneas maestras de la nueva PAC, que se asienta sobre dos pilares, de un lado, la mejora en la condicionalidad exigida a los agricultores que reciben pagos por superficie y animal; de otro, la ayuda al desarrollo rural con una amplia gama de instrumentos que, simultáneamente, pueden resultar beneficiosos desde el punto de vista medioambiental, RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes», en AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, cit., págs. 676 y ss., en especial, págs. 690-703.

<sup>230</sup> Como es lógico, se trata de efectos que exceden del ámbito nacional, como constata LÓPEZ GARCÍA-ASENJO, I.: «El COVID19 trastoca la agenda de la UE: Desde la PAC hasta el Pacto Verde Europeo», *Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, núm. 408, 2019, págs. 14-17.



hacer convivir los objetivos ambientales con aquellos otros relacionados con el empleo, el desarrollo rural y la lucha contra la despoblación. Tarea que, pese a las evidentes conexiones, no parece sencilla, pues, tal y como afirma la propia Estrategia, «hay que destacar 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»; se teme el abandono de explotaciones, falta de oportunidades en el medio rural y desplazamiento de sus habitantes a zonas urbanas (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»), por lo que «los vínculos entre empleo y adaptación al cambio climático deberían ser estudiados con urgencia».

#### 4. CONCLUSIONES

**1.** Hoy por hoy más que de cambio climático es preciso hablar de emergencia climática mundial, especialmente grave en el caso español debido a su elevada vulnerabilidad, tanto por su ubicación geográfica, como por las características socioeconómicas del país.

Como respuesta política a este fenómeno nació la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), que proporcionó el marco para alcanzar el Acuerdo de París (2015), tratado internacional vinculante y fundamental para comprender las actuaciones nacionales e internacionales posteriores. Debe destacarse que las acciones de la ONU en la materia buscan el respaldo científico, proporcionado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, destinado a servir de correa de transmisión entre la ciencia y la esfera donde se toman las decisiones.

**2.** En la UE, la aprobación de la Ley Europea del Clima (Reglamento 2021/1119/UE), lejos de constituir un hecho aislado, es resultado de un proceso iniciado años atrás. La norma constituye plasmación jurídica de los propósitos del Pacto Verde Europeo (2019), documento programático a través del cual la UE aspira a jugar un rol de liderazgo en la lucha contra el cambio climático y asume la meta de la neutralidad climática en 2050.

Este nuevo marco legislativo exigirá transformaciones importantes en las industrias europeas; además, es voluntad de las instituciones comunitarias que las aspiraciones en materia climática sean compatibles con el crecimiento sostenible, la creación de empleo y la mejora de la competitividad gracias a la innovación en tecnologías ecológicas. Pero la conciliación entre los objetivos climáticos y los socioeconómicos no se prevé, ni mucho menos, sencilla; de ahí la necesidad de garantizar una evolución equitativa y equilibrada, teniendo en cuenta las distintas necesidades de las regiones y de los sectores productivos.

3. En consonancia con este escenario, la mayoría de los países de la UE han puesto en marcha, o están en proceso de hacerlo, sus propias leyes climáticas, ofreciendo un panorama variopinto de enfoques, planteamientos y ambiciones, pero también muchos puntos de conexión que habrán de incrementarse a la luz de cuanto dispone la Ley Europea. En España, prácticamente en paralelo a la aprobación de la norma europea y tras varios años de demora, se dictó la esperada Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que busca construir un equilibrio, siempre complejo, entre los objetivos climáticos y los componentes socioeconómicos involucrados.

4. Como virtudes del texto, destacan el mensaje inequívoco a los operadores jurídicos y económicos sobre la progresiva desinversión en energías fósiles, el compromiso abierto con una inyección de recursos para la consecución de los fines, la previsión de medidas estables para fomentar las energías renovables, la convivencia de la descarbonización con acciones orientadas a una transición justa o, en fin, la integración en el sistema financiero del riesgo por cambio climático y por las medidas adoptadas para hacerle frente.

5. La limitada ambición respecto a la reducción de emisiones, el generoso régimen transitorio hacia la implantación del vehículo eléctrico, la puerta abierta a una pervivencia prolongada de la industria extractiva, la excesiva tolerancia hacia actividades industriales contaminantes, el aplazamiento del impulso a la economía circular o a la fiscalidad verde, el exceso de vaguedad e indeterminación con la que se contemplan algunas cuestiones o la imposibilidad de garantizar que algunos de los compromisos legales puedan ser efectivamente cumplidos, constituyen algunas de las principales críticas a una ley muy dependiente de desarrollos y planificaciones posteriores, que, por otra parte, nacieron lastrados, al menos de forma temporal, por la crisis sanitaria decretada en 2019.

Se trata de una ley con limitados contenidos regulatorios y condicionada por la necesidad de considerables acciones posteriores: reformas legislativas, desarrollos reglamentarios e instrumentos estratégicos, entre los que ocuparán un lugar destacado, entre otros, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, la Estrategia de Descarbonización a 2050, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y la Estrategia de Transición Justa, en cuyo marco se desarrollarán los «convenios de transición justa», necesarios para proteger a los más vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono, pero abocados a la polémica, en tanto pueden incluir amplias medidas fiscales y derechos prioritarios.

6. Las CC.AA. cuentan con sus propias políticas en la materia y algunas ya se han dotado (o estén cerca de hacerlo) de su propia normativa para la lucha contra el cambio climático o sus efectos. De hecho, ha resultado necesaria, incluso, la intervención del Tribunal Constitucional con la finalidad de delimitar ámbitos competenciales, abogando por una lectura que hace prevalecer las consideraciones económicas sobre las ambientales.

7. La agricultura es una rama económica muy sensible al cambio climático, cuyos efectos negativos incluyen consecuencias sociales vinculadas al posible abandono de la actividad, el desempleo, la despoblación de las áreas rurales, el consiguiente desequilibrio territorial, etc. Además, el sector agropecuario se alza en elemento clave para alcanzar el objetivo de neutralidad climática, no en vano un elevado volumen de emisiones procede, precisamente, de las labores agrarias y de la ganadería, consumidoras, además, de elevados volúmenes de agua y de combustibles fósiles en su maquinaria. En el extremo contrario, no cabe olvidar que esta rama económica es, al tiempo, sumidero natural a través de la capacidad del suelo y los cultivos leñosos de fijar carbono, por lo que, junto con la forestal, será clave para lograr una economía neutra en emisiones.

8. La modernización de las explotaciones, con la vista fijada en su adaptación a las nuevas circunstancias, el ahorro energético y de agua y la sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables, es una necesidad innegable y forma parte de los objetivos nacionales e internacionales ya apuntados. Pero siempre teniendo presente que la pretensión de un entorno agropecuario respetuoso con el medioambiente pasa, de forma irremediable, por asumir la transversalidad de una cuestión en la que estrategias dirigidas a afrontar el cambio climático confluyen con las orientadas a dar respuesta al reto demográfico en el medio rural, los planes energéticos y las políticas agrarias. La ley es sensible a ello y lo recoge en su art. 25 («Desarrollo rural: política agraria, política forestal y energías renovables»), aunque la integridad de la norma resulta relevante para el sector; en especial lo relativo a energías renovables, subsidios y desinversiones en combustibles fósiles, fomento de biometano y biocarburantes, gestión hidrológica, protección de la biodiversidad, usos del suelo, política forestal, desarrollo rural, fiscalidad ambiental y movilización de recursos públicos contra el cambio climático.

9. Aun cuando la transición ecológica pueda ser aprovechada como motor para el empleo y el crecimiento en el sector, este se muestra temeroso ante las consecuencias que pueden traer aparejadas las medidas adoptadas para poner freno al cambio climático. Las asociaciones agrarias demandan insistentemente que las acciones implementadas no acaben por penalizar a los productores, a quienes preocupan los costes de la adaptación, pero también, de forma más específica, el riesgo de que las tierras fértiles sean aprovechadas para las nuevas infraestructuras energéticas, la viabilidad futura de la agricultura más vulnerable, la sustitución de los combustibles fósiles en la maquinaria agrícola y medios de transporte, la desaparición de los subsidios al gasóleo de uso agrícola, los efectos del *Brexit* (y la aportación británica) en la financiación de la PAC... En definitiva, temen que en un proceso donde inevitablemente habrá ganadores y perdedores, los agricultores acaben formando parte del segundo grupo.

10. En la transición ecológica del campo el aspecto monetario parece alzarse como barrera difícil de franquear si no es mediante incentivos econó-

nicos, subvenciones, beneficios fiscales, etc. Precisamente por ello, jugarán un papel esencial en el proceso los instrumentos financieros (estatales y comunitarios – sobre todo, pero no solo, en el marco de la nueva PAC, más sensible a los objetivos medioambientales –) y la actividad aseguradora, con un potencial como catalizador de la adaptación todavía pendiente de explorar y que puede resultar de la máxima importancia, sobre todo teniendo en cuenta las graves consecuencias financieras causadas por fenómenos como la pandemia del COVID-19, causante en su momento de una tensión sin precedentes en los PGE.

**11.** La ya citada Estrategia de Transición Justa (y más concretamente los convenios a suscribir bajo su manto) está llamada a ser la herramienta básica para compensar y subsanar los efectos que en sectores, áreas o colectivos vulnerables provoca el proceso de lucha contra el cambio climático. Por cuanto aquí importa, habrá de buscar respuestas específicas para los concretos problemas del sector agropecuario capaces de hacer convivir los objetivos ambientales, con aquellos otros relacionados con el empleo, el desarrollo rural y la lucha contra la despoblación. Faltan, sin embargo, datos concluyentes respecto a las conexiones reales, motivo por el cual los vínculos entre el empleo y la adaptación al cambio climático deberían ser estudiados con urgencia.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *Cuadernos de Estrategia 193. El cambio climático y su repercusión en la defensa*, Madrid (Ministerio de Defensa), 2017.
- AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y OTROS, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Madrid (CIEMAT), 2020.
- ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España», *IUS-Labor*, núm 2, 2020.
- ASAJA: «El Gobierno da a conocer el anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética», *Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, núm. 404, 2018.
- COCCIOLO, E.: «Cambio climático en tiempos de emergencia. Las CC.AA. en las veredas del ‘federalismo climático’ español», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 1, 2020.
- DE LA VARGA PASTOR, A.: «Estudio de la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio climático y comparativa con otras iniciativas legislativas subestatales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 2, 2018.
- «La Ley catalana de cambio climático tras la Sentencia del Tribunal Constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 1, 2020.
- EUROBARÓMETRO: *Special Eurobarometer 513. Climate change*, marzo-abril 2021.

- *Special Eurobarometer 517. Future of Europe*, septiembre-octubre 2021.
- FERNÁNDEZ DE LA GATTA SÁNCHEZ, D.: «Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión», en AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Madrid (CIEMAT), 2020.
- GALERA RODRIGO, S.: «En el día del medio ambiente: España ¿hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80, 2018.
- GOBIERNO DE ESPAÑA: *Estrategia de descarbonización a largo plazo 2050*, Madrid, 2020.
- *Estrategia de Transición Justa*, Madrid, 2020.
- *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*, Madrid, 2020.
- *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*, Madrid, 2020.
- IPCC: *Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación*, 2023.
- *Global warming of 1.5° C*, 2019.
- *The Ocean and Cryosphere in Changing Climate*, 2019.
- *Climate Change and Land*, 2020.
- LÁZARO TOUZA, L.: «Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España», *Real Instituto Elcano. ARI*, núm. 14, 2020.
- LÓPEZ GARCÍA-ASENJO, I.: «El COVID19 trastoca la agenda de la UE: Desde la PAC hasta el Pacto Verde Europeo», *Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, núm. 408, 2019.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Libro blanco sobre la agricultura y el desarrollo rural*, 2003.
- *Anuario de Estadística 2021*.
- MORA RUIZ, M.: «La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 1, 2020.
- MORÁN BLANCO, S.: «El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXIV, núm. 1, 2012.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Entre la rutina y los signos de acción frente a la emergencia climática. Políticas especiales: valoración general», en AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Madrid (CIEMAT), 2020.
- PALLARÈS SERRANO, A.: «Análisis de la regulación estatal en materia de mitigación del cambio climático en el ámbito de los sectores difusos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019.

- «Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 1, 2020.
- PASCUAL NUÑEZ, M<sup>a</sup>.: «La tramitación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética en tiempos del COVID-19», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 2020.
- RANDO BURGOS, E.: «El Pacto Verde Europeo como antesala de la Ley Europea del Clima», *Bioderecho*, núm. 12, 2020.
- RODRÍGUEZ BEAS, M.: «La incidencia del Acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: La Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 2, 2018.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes», en AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales*, Madrid (CIEMAT), 2020.
- ULARGUI APARICIO, V.: «La respuesta de España frente al reto del cambio climático en el nuevo escenario internacional», en AA.VV.: *Cuadernos de Estrategia 193. El cambio climático y su repercusión en la defensa*, Madrid (Ministerio de Defensa), 2017.
- VALENCIA MARTÍN, G.: «Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático», en AA.VV. (GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros, Coords.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Madrid (CIEMAT), 2020.