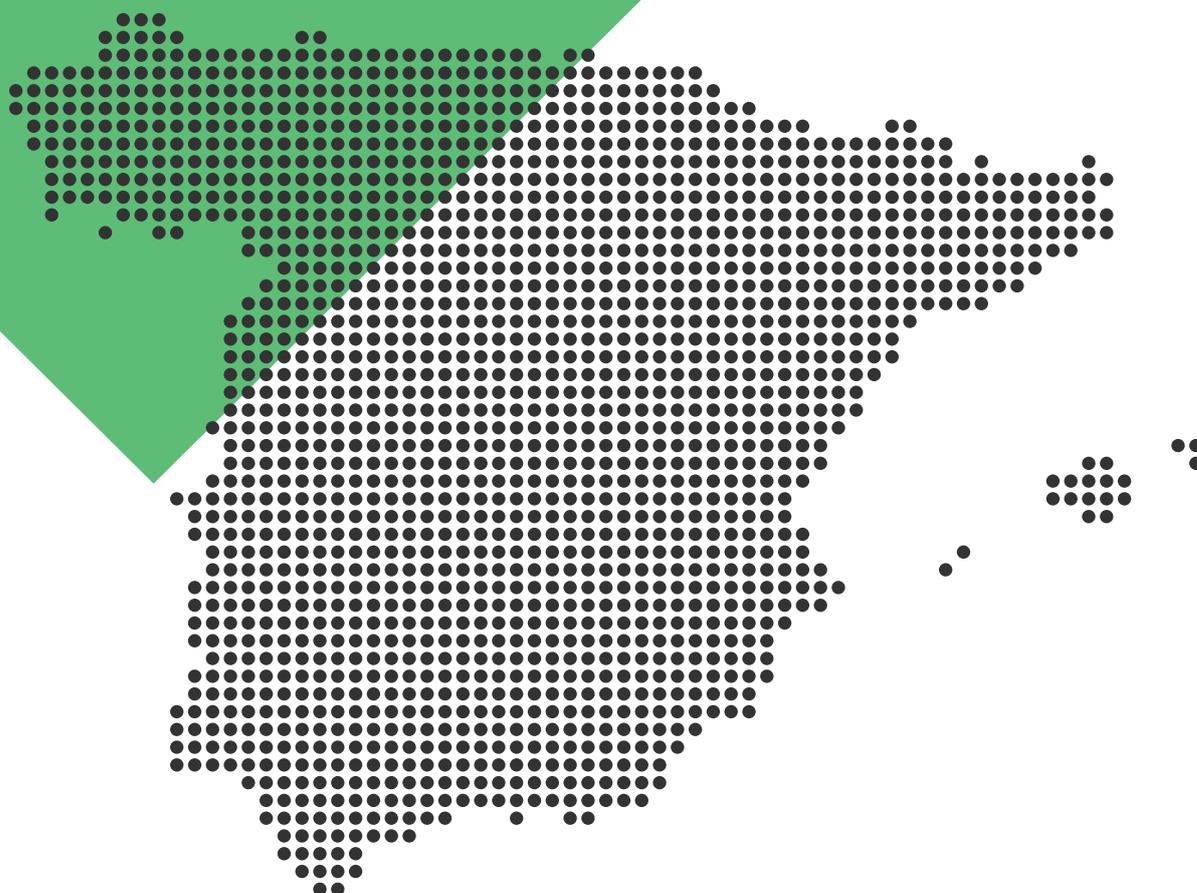


**solidar**

# ESPAÑA

*“Para tener éxito, la transición ecológica también debe ser justa y proteger a los ciudadanos”<sup>1</sup>*

Pedro Sánchez,  
Presidente del Gobierno de España



<sup>1</sup> *Breaking Latest News, 2021. Sánchez: “Our green transition to be successful must be fair”.*  
<https://www.breakinglatest.news/world/sanchez-our-green-transition-to-be-successful-must-be-fair/>

## El panorama de la política de transición ecológica y climática española

España representa el 9 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la UE, con el sector del transporte como el mayor emisor del país, que genera el 27 % de los GEI, seguido de la industria energética con una cuota del 16 % de las emisiones. El sector energético redujo sus emisiones en un 57 % durante el periodo de 2005-2019, lo que ha contribuido fuertemente a la reducción total de emisiones del país en un 25 %, y esto convierte a España en uno de los países con mejores resultados en comparación con la media de la UE.<sup>2</sup>

El logro de estos avances en España ha sido posible gracias a **una agenda climática que, con el paso de los años, es cada vez más ambiciosa** y que se ha convertido en un tema crucial en el debate público y político. En particular, con la llegada de Cristina Narbona en 2004 como Ministra de Medio Ambiente en el Gobierno del Partido Socialista (PSOE), se produjo el **primer intento para incorporar las cuestiones climáticas y de Transición Justa en las políticas gubernamentales**. Con el apoyo del movimiento medioambiental y de los sindicatos, Narbona modernizó las políticas medioambientales y climáticas, aplicando el Protocolo de Kioto mediante la institucionalización del diálogo social tripartito para la reducción de emisiones en los sectores industriales.<sup>3</sup> Además, también lideró la elaboración del primer Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del país para el periodo 2006-2020, constituyendo el marco general de referencia para la coordinación entre las administraciones públicas en relación con las actividades de evaluación de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático.<sup>4</sup>

Sin embargo, debido a la resistencia de las fuerzas políticas e industriales tradicionales y a la crisis de 2008, el enfoque de las políticas climáticas y medioambientales no se afianzó de forma efectiva hasta una década después, con la creación del Ministerio para la Transición Ecológica<sup>5</sup> en 2018 y la aprobación del Marco Estratégico de Energía y Clima en 2019.<sup>6</sup> El Gobierno presentó este último como «*una oportunidad para la modernización de la economía española, la creación de empleo, el establecimiento de una posición de liderazgo de España en las tecnologías y energías renovables que dominarán la próxima década, el desarrollo de las zonas rurales, la mejora de la salud de las personas y del medio ambiente y la justicia social*». El Marco Estratégico está destinado a movilizar más de 200 millones de euros de inversión privada y pública y se compone de tres instrumentos políticos principales: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética,<sup>7</sup> adoptada en mayo de 2021, que hace que el objetivo de reducir las emisiones de GEI en un 23 % para 2030 con respecto a los niveles de 1990 y de lograr la neutralidad climática del país para 2050 sea legalmente vinculante; el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) para 2021-2030,<sup>8</sup> presentado a la UE en enero de 2020, que actúa como la herramienta de planificación estratégica nacional para alcanzar los objetivos mencionados y que, junto con la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, también permite a España cumplir con los requisitos políticos del Reglamento de la UE 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima; y la **Estrategia de Transición Justa**,<sup>9</sup> aprobada en noviembre de 2020, que pretende abordar los aspectos sociales de la transición ecológica.

Estas políticas también se complementan con otra serie de estrategias y planes que ha desarrollado España para guiar sus ambiciones

2 EPRS, 2021. *Climate action in Spain: Latest state of play*.

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282021%29690579](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282021%29690579)

3 Nieto, J. and Baratech, L., 2021. *Coronavirus Recovery and Just Transition in Spain: A Unique Opportunity*. *European Green Journal*.

<https://www.greeneuropeanjournal.eu/coronavirus-recovery-and-just-transition-in-spain-a-unique-opportunity/>

4 El Mundo, 2006. *Narbona presenta al Consejo de Ministros el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*.

<https://www.elmundo.es/elmundo/2006/10/06/ciencia/1160143253.html>

5 Nieto, J. and Baratech, L., 2021. *Coronavirus Recovery and Just Transition in Spain: A Unique Opportunity*. *European Green Journal*.

<https://www.greeneuropeanjournal.eu/coronavirus-recovery-and-just-transition-in-spain-a-unique-opportunity/>

6 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, n.d.. *Marco Estratégico de Energía y Clima: Una oportunidad para la modernización de la economía española y la creación de empleo*.

<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/marco-estrategico-energia-y-clima.aspx>

7 *Climate Change and Energy Transition Law (7/2021)*. <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7>

8 *Integrated National Energy and Climate Plan for 2021-2030*.

<https://climate-laws.org/geographies/spain/policies/spain-s-integrated-national-energy-and-climate-plan-for-2021-2030>

9 *Ministry for Ecological Transition and the Democratic Challenge, 2020. Just Transition Strategy*.

[https://www.transicionjusta.gob.es/common/ETJ\\_ENG.pdf](https://www.transicionjusta.gob.es/common/ETJ_ENG.pdf)

ecológicas y climáticas, como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático para 2021-2030<sup>10</sup> y la Estrategia de Economía Circular de 2030, que «sienta las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible».<sup>11</sup> Además, el país también ha desarrollado una Estrategia contra la Pobreza Energética<sup>12</sup> para el periodo 2019-2024, y en 2021 lanzó una Estrategia Nacional de Infraestructura Verde<sup>13</sup>, que aborda uno de los principales problemas para la conservación de la naturaleza en España, como es el deterioro y la fragmentación de los ecosistemas y sus servicios.

Por último, la transformación ecológica también tiene un papel predominante en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de España (PNR)<sup>14</sup> que pretende acelerar aún más la transición ecológica en el país. De hecho, más del 40 % de los 69 500 millones de euros del plan se invertirán en diversos proyectos relacionados con la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático, superando el objetivo de gasto del 37 % establecido en el Reglamento del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia.

## ¿Qué papel tiene la Transición Justa en el marco actual?

**España es uno de los países más avanzados de Europa en lo que respecta a tratar cuestiones de Transición Justa en el debate y la política nacional.**

En 2018, cuando la gran mayoría de las minas de carbón (tradicionalmente el carbón ha sido una de las principales fuentes de generación de electricidad en España) se cerraron en virtud de un Plan de Cierre de Minas de Carbón elaborado por el Gobierno, éste consiguió llegar a un acuerdo histórico<sup>15</sup> con los sindicatos y las empresas mineras del carbón, en el que se prometieron «prejubilaciones, ceses y otras medidas sociales para los trabajadores, así como 250 millones de euros para apoyar iniciativas empresariales y de desarrollo en esas regiones hasta 2023».<sup>16</sup> Más recientemente, en 2020, también se firmó otro «Acuerdo para la Transición Justa de las Centrales Térmicas de Carbón»<sup>17</sup>, en el que se establece que las centrales de carbón restantes, antes de poder cerrarse, deben recibir la autorización del Gobierno, y la solicitud de cierre debe ir acompañada de unos planes de Transición Justa para apoyar a los trabajadores y a los territorios afectados.<sup>18</sup>

No obstante, el mayor avance en materia de Transición Justa hasta la fecha ha sido la aprobación de la propia **Estrategia de Transición Justa**<sup>19</sup> de España en 2020, que forma parte de su Marco Estratégico de Energía y Clima, desarrollado poco después de la creación del Ministerio para la Transición Justa, cuyo responsable estableció una alianza con el Director General de la OIT y se comprometió a aplicar las Directrices de la OIT sobre Transición Justa en el país.<sup>20</sup>

## Estrategia de Transición Justa de España

La Estrategia de Transición Justa de España, que se sometió a un proceso de consulta pública

10 Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030. [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

11 2030 Circular Economy Strategy. <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/strategies/espana-circular-2030-new-circular-economy-strategy-futurosostenible-spain>

12 National Strategy Against Energy Poverty 2019-2024. <https://www.energypoverty.eu/publication/national-strategy-against-energy-poverty-2019-2024>

13 Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/infraestructura-verde/Infra\\_verde.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/infraestructura-verde/Infra_verde.aspx)

14 2021, Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia. [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

15 Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el periodo 2019-2027. [https://www.transicionjusta.gob.es/common/Acuerdo\\_Marco\\_para\\_una\\_transicion\\_justa\\_de\\_la\\_mineria\\_del\\_carbon\\_2019-2027.pdf](https://www.transicionjusta.gob.es/common/Acuerdo_Marco_para_una_transicion_justa_de_la_mineria_del_carbon_2019-2027.pdf)

16 Europe Beyond Coal, 2020. Saying Adios to Coal. Lessons on Just Transition From Spain. <https://beyond-coal.eu/2020/12/10/saying-adios-to-coal/>

17 Agreement for a Just Transition for Coal Power Plants: Jobs, Industry and Territories. [https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/acuerdoporunatransicionenergeticajustaparacentralestermicasencierreen\\_tcm30-509583.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/acuerdoporunatransicionenergeticajustaparacentralestermicasencierreen_tcm30-509583.pdf)

18 Europe Beyond Coal, 2020. Saying Adios to Coal. Lessons on Just Transition From Spain. <https://beyond-coal.eu/2020/12/10/saying-adios-to-coal/>

19 Ministry for Ecological Transition and the Democratic Challenge, 2020. Just Transition Strategy. [https://www.transicionjusta.gob.es/common/ETJ\\_ENG.pdf](https://www.transicionjusta.gob.es/common/ETJ_ENG.pdf)

20 Green European Journal, 2021. Coronavirus Recovery and Just Transition in Spain: A Unique Opportunity. <https://www.greeneuropeanjournal.eu/coronavirus-recovery-and-just-transition-in-spain-a-unique-opportunity/>

antes de aprobarse, está principalmente centrada en «**apoyar la transformación de los sectores económicos y generar y proteger el empleo**»<sup>21</sup> y presenta una serie de objetivos, entre ellos el de **asegurar «que las personas y los territorios aprovechen las oportunidades de la transición ecológica sin dejar a nadie atrás»** y garantizar el aprovechamiento de la igualdad de oportunidades para las mujeres, los grupos vulnerables y las zonas rurales.<sup>22</sup>

El principal mecanismo de aplicación de la Estrategia de Transición Justa son los **Convenios de Transición Justa**, que son planes integrales de actuación territorial que se estipularán en aquellas regiones en las que la transición energética y ecológica pueda ocasionar dificultades a las empresas y a la actividad económica. Estos, que negociará y firmará el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, otras administraciones públicas locales, así como actores de la sociedad civil, empresariales y sindicales de la región en cuestión, tendrán como principal objetivo «**el mantenimiento y la creación de actividad y empleo en la zona mediante el apoyo a sectores y grupos en riesgo, el establecimiento de población en los territorios rurales y el fomento de la diversificación y la especialización coherentes con el contexto socioeconómico**».<sup>23</sup> Además, la formulación de estos convenios contará con el apoyo de un **Instituto de Transición Justa**, especialmente creado en el marco de la Estrategia de Transición Justa para proporcionar asistencia técnica en estos procesos.

Asimismo, para las zonas o sectores con vulnerabilidades más urgentes, la Estrategia de Transición Justa prevé la posibilidad de crear **Planes de Acción Urgentes** que complementen los Convenios de Transición Justa. Uno de estos Planes de Acción, cuya elaboración ya está prevista en la Estrategia, es el **Plan de Acción Urgente para Comarcas del Carbón y Centrales en Cierre**, que se dirigirá especialmente a los territorios afectados por el cierre de las centrales.

### La Transición Justa en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia y el Fondo de Transición Justa

Si bien la **Estrategia de Transición Justa** está destinada a complementar las medidas previstas en el PNIEC español para 2021-2030, la estrategia es también una parte fundamental del **Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia**<sup>24</sup> (PNR) del país. El plan, que cuenta con un presupuesto de 69 500 millones de euros, se divide en cuatro ejes principales, que están alineados con las prioridades establecidas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género; y estos se reflejan en diez objetivos políticos, el tercero de los cuales está especialmente dedicado a fomentar una «**Transición Energética Justa e Inclusiva**».



### Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de España - Pilares y objetivos políticos

El componente 10 del tercer objetivo político está dedicado por completo a la **Estrategia de Transición Justa**, y reconoce que «**la transformación de la minería del carbón en las últimas décadas ha tenido repercusiones muy importantes sobre el empleo en las regiones afectadas**», y que «**el efecto del cierre de la minería se ha visto agravado por el cierre de las centrales térmicas**», que dan empleo directamente a 3300 personas, además

21 Ministry for Ecological Transition and the Democratic Challenge, 2020. Just Transition Strategy. [https://www.transicionjusta.gob.es/common/ETJ\\_ENG.pdf](https://www.transicionjusta.gob.es/common/ETJ_ENG.pdf)

22 Ministry for Ecological Transition. The Just Transition Strategy within the Strategic Energy and Climate Framework. [https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/etj-english\\_tcm30-508314.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/etj-english_tcm30-508314.pdf)

23 Ibidem.

24 2021, Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

[https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

de afectar a otros 10 000 empleos indirectos de las zonas donde se encuentran. **«El objetivo de este componente»**, como se afirma en el PNR, **«es minimizar el impacto económico y social de la transición hacia una economía verde y baja en carbono»** a través de reformas, incluyendo la aplicación de Convenios de Transición Justa en las zonas de transición energética, y de inversiones en Transición Justa, que consisten en un conjunto de acciones destinadas a reducir el impacto de la crisis de la COVID-19 y la vulnerabilidad ante contingencias, así como a contribuir a la cohesión social y territorial de las zonas marcadas por la transición energética. Por último, el componente de la Estrategia de Transición Justa del PNR, que cuenta con un presupuesto global de 300 millones de euros, también se compromete a **prestar especial atención al impacto de la transición en las mujeres y a garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito energético**. Para ello, prevé la puesta en marcha de un programa piloto de formación para mujeres en las áreas de la energía, la seguridad hídrica y el medio ambiente, la instalación y el mantenimiento de energías renovables (eólica y fotovoltaica), la restauración, la gestión medioambiental y la rehabilitación integral

y energética de viviendas, con el fin de darles la posibilidad de obtener certificaciones reconocidas que faciliten su inserción laboral en sectores tradicionalmente muy masculinizados.

Cabe mencionar también que la Estrategia de Transición Justa del PNR, con su objetivo para implementar Convenios de Transición Justa, también se actualiza paralelamente con la definición del **Plan Territorial Español para acceder al Fondo de Transición Justa de la UE**, para cuya elaboración España podrá beneficiarse de la experiencia y la metodología de trabajo de los Convenios de Transición Justa previamente negociados.<sup>25</sup> De hecho, España tiene asignados 791 millones de euros de financiación en virtud del Mecanismo de Transición Justa que, siguiendo el consejo de la Comisión Europea, se prevé que **se destinen a las regiones de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León y Galicia**, que son las más afectadas por el cierre de las centrales térmicas de carbón.<sup>26</sup> En Asturias, por ejemplo, ya está en marcha la definición de una «Estrategia para una transición energética justa», cuyo borrador<sup>27</sup> ya se ha publicado y estuvo sometido a consulta pública hasta finales de mayo de 2021.



*Central térmica de carbón de Teruel, Aragón, España*

<sup>25</sup> Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Componente 10, Estrategia de Transición Justa. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente10.pdf>

<sup>26</sup> El Mundo, 2021. Los países de la UE aprueban el Fondo de Transición Justa de 17.500 millones. <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2021/06/07/60be410a21efa0f7458b45dd.html>

<sup>27</sup> Estrategia de Transición Energética Justa de Asturias - Borrador. <https://www.faen.es/tpi/estrategia-de-transicion-energetica-justa-de-asturias/>

## Transición Justa en España: el punto de vista de la sociedad civil nacional y los sindicatos

España se cita a menudo como un modelo a seguir por otros países en cuanto al diálogo social entre la sociedad civil y el Gobierno en el contexto de la Transición Justa. En particular, el acuerdo histórico para una Transición Justa para los trabajadores del carbón alcanzado en 2018 entre el Gobierno socialista y los sindicatos, la Federación de Industria de Comisiones Obreras (FI-CCOO), la Federación de Industria, Construcción y Agro de la Unión General de Trabajadores (FICA-UGT) y la Federación de Industria de la Unión Sindical Obrera (FI-USO), se considera **un caso ejemplar de diálogo social exitoso para garantizar una Transición Justa para los trabajadores afectados** en las regiones carboníferas de España. Como destacó Carlos del Barrio Quesada, responsable de Política Sectorial y Sostenibilidad de CC. OO., el debate colectivo y la coordinación entre los distintos grupos sindicales fueron clave para llegar al acuerdo.<sup>28</sup>

Sin embargo, con respecto a la formulación de la Estrategia de Transición Justa y el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, según la información recogida por SOLIDAR de ECODES (una organización española que trabaja para acelerar la transición hacia una economía verde, inclusiva y responsable y miembro de la Oficina Europea de Medio Ambiente (OEMA), una organización asociada a SOLIDAR), el diálogo social no parece haber estado tan bien estructurado ni haber sido tan eficaz. De hecho, ECODES informó que solo pudieron participar en la formación de la Estrategia de Transición Justa de forma muy puntual y con formatos de participación muy rígidos, y siempre en entornos virtuales. Incluso teniendo en cuenta las limitaciones asociadas a la situación de la pandemia, **ECODES argumentó que el proceso de participación pública debería haber sido más largo y estar mejor estructurado.** Además, también informaron de su impresión de que **incluso cuando el Gobierno consultó a la sociedad**

civil, escuchó poco a las OSC, y apenas tuvo en cuenta



**las propuestas realizadas para mejorar la Estrategia de Transición Justa.**

Además, con respecto al PNR, ECODES destacó que, al igual que otras ONG, **evaluaron y formularon propuestas de mejora del plan en el debate público**, como por ejemplo, sugirieron añadir objetivos concretos e hitos temporales para los 30 proyectos clave e numerados en el PNR, así como dar más importancia, junto a la transición tecnológica y normativa, a la transición cultural, esencial para garantizar la consecución de un estilo de vida más sostenible basado en la responsabilidad conjunta frente al cambio climático.<sup>29</sup> **Sin embargo, el Gobierno no organizó ningún proceso participativo formal o estructurado para involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el plan.**

A partir de estas experiencias, ECODES subrayó que, de cara al futuro, **el Gobierno español debería establecer procesos participativos mejor estructurados, dedicándoles el tiempo suficiente y con dinámicas y metodologías basadas en la creación conjunta y colectiva.**

SOLIDAR está de acuerdo en que la participación de la sociedad civil en la formulación y aplicación de las políticas de Transición Justa sigue siendo crucial para el éxito de las reformas ecológicas y sociales. Por ello, **nos solidarizamos con ECODES y otras OSC y sindicatos españoles y apoyamos su petición para que el Gobierno español establezca mejores procesos de participación con respecto a la toma de decisiones sobre la Agenda de Transición Justa y el Plan de Recuperación del país.**

<sup>28</sup> Just Transition Center, n.d. *Just Transition in action - Union experiences and lessons from Canada, Germany, New Zealand, Norway, Nigeria and Spain.* <https://www.ituc-csi.org/unions-experiences-and-lessons>

<sup>29</sup> ECODES. *El Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia: primer análisis de ECODES.* <https://ecodes.org/hacemos/el-plan-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia-primer-analisis-de-ecodes>