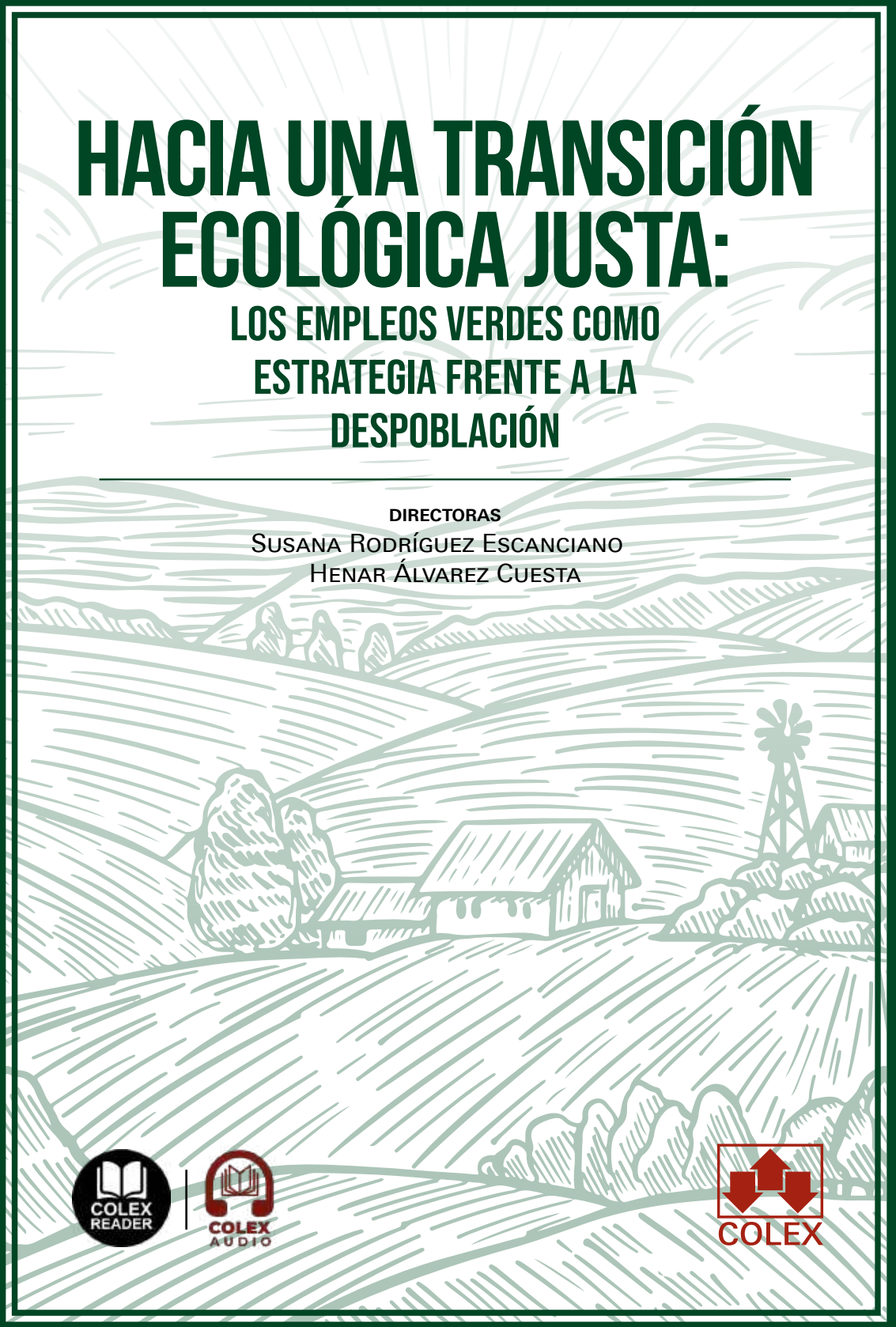
HACIA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA JUSTA:

LOS EMPLEOS VERDES COMO ESTRATEGIA FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

DIRECTORAS

Susana Rodríguez Escanciano

Henar Álvarez Cuesta



COLEX READER | COLEX AUDIO

COLEX

¡Gracias por confiar en Colex!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook

Acceso desde cualquier dispositivo

Idéntica visualización a la edición de papel

Navegación intuitiva

Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:

HACIA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA JUSTA:

LOS EMPLEOS VERDES COMO ESTRATEGIA FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

Obra subvencionada por el Proyecto de investigación:
«Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación» (TED 2021-129526B-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea «NextGenerationEU»/PRTR»

HACIA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA JUSTA:

LOS EMPLEOS VERDES COMO ESTRATEGIA FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

EDICIÓN 2024

DIRECTORAS
Susana Rodríguez Escanciano
Henar Álvarez Cuesta

COLEX 2024

Copyright © 2024

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© María del Carmen Núñez Lozano, © Francisco Xabiere Gómez García, © José Gustavo Quirós Hidalgo, © Beatriz Agra Viforcos, © Natalia Ordóñez Pascua, © Rodrigo Tascón López, © Natalia Castro Nicolás, © Henar Álvarez Cuesta, © Javier Fernández-Costales Muñiz, © M.ª de los Reyes Martínez Barroso, © Diego Megino Fernández, © Susana Rodríguez Escanciano, © Juan José Fernández Domínguez

© Editorial Colex, S.L.
Calle Sol, número 20, bajo
A Coruña, C.P. 15003
info@colex.es
www.colex.es

AUTORES

María del Carmen Núñez Lozano

Francisco Xabiere Gómez García

José Gustavo Quirós Hidalgo

Beatriz Agra Viforcos

Natalia Ordóñez Pascua

Rodrigo Tascón López

Natalia Castro Nicolás

Henar Álvarez Cuesta

Javier Fernández-Costales Muñiz

M.ª de los Reyes Martínez Barroso

Diego Megino Fernández

Susana Rodríguez Escanciano

Juan José Fernández Domínguez

SUMARIO

AUTORES 7

CAPÍTULO I

MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y ZONAS RURALES EN LAS LEYES DE CAMBIO CLIMÁTICO

María del Carmen Núñez Lozano

PÁG. 17

1.- Introducción 17
2.- Aproximación a la razón de ser de las medidas de adaptación 21
3.- Las singularidades de las áreas rurales en el contexto del cambio climático 24
4.- El tratamiento de las medidas de adaptación para las zonas rurales en las Leyes de cambio climático 25
5.- Las funcionalidades añadidas de las medidas de adaptación en las zonas rurales despobladas. 35
6.- Bibliografía 47

CAPÍTULO II

CONSECUENCIAS DE LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA EN LAS GRANDES EMPRESAS Y TRANSNACIONALES

Francisco Xabiere Gómez García

PÁG. 51

1.- Cambio climático y empresa, del lejano rumor al estruendo 51
2.- Un marco jurídico prolífico y en evolución 54
2.1.- Experiencias primigenias en la obligación legal de informar sobre sostenibilidad 57

2.2.- La extensión de la obligación legal del informe de sostenibilidad. 59
3.- El informe de sostenibilidad. 63
4.- La gobernanza corporativa sostenible. 65
5.- El derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable en tiempos de crisis climática. 68
6.- Bibliografía 70

CAPÍTULO III

LA EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE EL RETO DE LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, CON ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO RURAL

José Gustavo Quirós Hidalgo

PÁG. 73

1.- Discapacidad, empleo, transición ecológica y medio rural 73
2.- Las personas con discapacidad como potenciales sujetos de la relación laboral especial con centros especiales de empleo en el ámbito rural. 79
3.- Los centros especiales de empleo como mecanismo de integración laboral de personas con discapacidad en las zonas rurales 84
4.- Las peculiaridades de la relación laboral y su eventual incidencia en el ámbito rural 90
4.1.- Intermediación en el acceso al empleo y formalización del contrato. . . . 92
4.2.- Modalidades contractuales y trabajo a domicilio 93
4.3.- Períodos de prueba y de adaptación 94
4.4.- Remuneración. 95
4.5.- Tiempo de trabajo. 96
4.6.- Vicisitudes contractuales 97
4.7.- Extinción 99
4.8.- Derechos colectivos 100
5.- El fracaso de los enclaves laborales para el fomento del empleo ordinario de discapacitados con especiales dificultades 102
6.- Bibliografía 103

CAPÍTULO IV

TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y TRABAJO FEMENINO. EN PARTICULAR, EMPLEOS VERDES EN CLAVE DE GÉNERO Y DESARROLLO RURAL

Beatriz Agra Viforcos

PÁG. 109

1.- Introducción 109

2.- Transición justa y género 111
2.1.- Contexto normativo español: la atención al género en la Ley de Cambio Climático 112
2.2.- El género en la Estrategia de Transición Justa. 114
3.- Transición justa y empleo verde decente para las mujeres. Debilidades y oportunidades. 116
3.1.- El problema de la brecha de género en la formación tecnológica 120
3.2.- La economía social como yacimiento de empleos verdes femeninos . 124
3.3.- Los empleos verdes femeninos como vía para el desarrollo rural y contra la despoblación 128
4.- Recomendaciones y buenas prácticas para un trabajo verde y justo desde la perspectiva de género 132
4.1.- Actuaciones de los poderes públicos 133
4.2.- Actuaciones en la empresa y en la negociación colectiva 136
4.3.- Actuaciones en relación con las entidades de economía social 138
5.- Bibliografía 141

CAPÍTULO V

EDAD Y RETOS LABORALES EN UN ESCENARIO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Natalia Ordóñez Pascua

PÁG. 149

1.- Transición justa: búsqueda del equilibrio en nuevos escenarios de trabajo . 149
1.1.- Nuevos trabajos y reconversión de empleo: especiales dificultades para el trabajador joven y maduro 153
1.2.- Ámbitos ecológicos generadores de empleo. 159
2.- Impacto del cambio climático en las condiciones de trabajo: límites y adaptaciones en un escenario ecológico. 162
2.1.- Edad como elemento modulador del trabajo 163
2.2.- La formación en el punto de mira de la empleabilidad: especial referencia a la brecha digital 173
3.- Conclusiones y propuestas 178
4.- Bibliografía 180

CAPÍTULO VI

EL EMPLEO COMO EJE TRACTOR DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS TERRITORIOS RURALES: ESPECIAL REFERENCIA A LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA DE MONTAÑA

Rodrigo Tascón López / Natalia Castro Nicolás

PÁG. 183

1.- Empleo y despoblación rural: radiografía de situación y mirada panorámica a las reservas de la biosfera de montaña. 184

2.- El empleo como factor de consolidación de población en el territorio rural: ventajas y peligros 190
3.- Los nichos de empleo sostenible en los territorios rurales en general y en las reservas de la biosfera de montaña en particular 193
4.- El fomento del empleo en los territorios rurales: líneas adecuadas de actuación 196
5.- El futuro del empleo en el mundo rural: revisión crítica 198
6.- Bibliografía 199

CAPÍTULO VII

LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR EN EL MARCO DEL TRABAJO DIGNO

Henar Álvarez Cuesta

PÁG. 203

1.- Los peligros del cambio climático y la necesidad de una transición ecológica y energética 203
2.- El impulso dado por la Unión Europea en la denominada «Ley del Clima» . 205
3.- La Ley de Cambio Climático española y sus instrumentos de desarrollo . . . 207
4.- El cambio de paradigma mediante una transición justa 209
5.- La transición energética y hacia una economía circular en el marco del trabajo digno. 213
5.1.- Energías renovables y transición energética 214
5.2.- La apuesta por una economía circular 218
6.- Buenas prácticas renovables y hacia una economía circular 232
7.- Bibliografía 239

CAPÍTULO VIII

CREACIÓN Y MANTENIMIENTO DE UN EMPLEO DE CALIDAD Y NEUTRALIDAD CLIMÁTICA EN DE LOS TERRITORIOS DESPOBLADOS A TRAVÉS DEL TURISMO RURAL

Javier Fernández-Costales Muñiz

PÁG. 243

1.- Introducción 243
2.- Las nuevas oportunidades y yacimientos de empleo y el trabajo en los territorios rurales. concepto y aplicabilidad 246
3.- El desarrollo del mundo rural. el turismo como motor económico y de creación de empleo en los territorios rurales. 257
4.- Bibliografía 268

CAPÍTULO IX

EMPLEO DE CALIDAD EN LOS SECTORES DE ECONOMÍA VERDE: TRANSPORTE Y MOVILIDAD E INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

M.ª de los Reyes Martínez Barroso

PÁG. 273

1.- El objetivo global de reducción de emisiones a medio y largo plazo y los necesarios cambios sin precedentes 274
2.- Los objetivos climáticos, jurídicamente vinculantes, de la Unión Europea para 2030 277
2.1.- Reducción del carbono, tarificación de las emisiones e inversión en las personas en el sector del transporte 280
2.2.- Estímulo de las energías renovables y ahorro de energía 280
2.3.- Inversión en transporte limpio 281
2.4.- Actuaciones futuras en los Estados miembros 281
3.- La reducción de emisiones en el transporte por carretera y el fomento de la movilidad sostenible en España 281
4.- Ayudas a la digitalización y modernización de autónomos y pymes 286
5.- Una adecuada capacitación profesional como premisa de acceso a un trabajo decente como conductor o conductora 287
6.- Empleo de calidad en la industria automotriz y exigencias de la transición hacia el vehículo eléctrico y conectado 288
7.- El compromiso con el medio ambiente como premisa de la transición de la automoción a la movilidad 290
8.- La beligerancia del sector del automóvil ante la disrupción tecnológica y la creciente preocupación por el cuidado del medio ambiente 292
9.- Propuestas y actuaciones sindicales en el sector del automóvil a nivel estatal: en especial, la apuesta decidida por el contrato de relevo 294
10.- El «*renting*» y el «*carsharing*» como fórmulas a explorar por las pequeñas y medianas empresas 297
11.- Recualificación y desarrollo de nuevas competencias y habilidades como garantía de un empleo de calidad 300
12.- Bibliografía 301

CAPÍTULO X

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y DECENCIA LABORAL: CUESTIONES A CONSIDERAR EN LAS INICIATIVAS DE DIGITALIZACIÓN VINCULADAS AL DESARROLLO RURAL

Diego Megino Fernández

PÁG. 303

1.- Sostenibles y dignos: atributos imprescindibles en los empleos actuales y venideros 303

2.- La repercusión de la digitalización sobre el tránsito de las economías rurales hacia modelos de trabajo decentes y sostenibles. 315
3.- Ejes sobre los que pivotan las principales líneas de intervención armadas a nivel estatal 322
4.- Bibliografía 333

CAPÍTULO XI

NEUTRALIDAD CLIMÁTICA Y SALUD LABORAL: TRANSICIONES JUSTAS EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Susana Rodríguez Escanciano

PÁG. 343

1.- La imbricación entre la política medioambiental y la prevención de riesgos laborales. 343
2.- El sector de la construcción en clave verde y segura 346
3.- La siniestralidad laboral en la construcción ecológica 350
3.1.- Riesgos heredados 351
3.2.- Riesgos emergentes 352
4.- La apuesta por la estabilidad en el empleo como cauce para la reducción de la accidentabilidad en la construcción sostenible. El contrato indefinido adscrito a obra 354
5.- Limitaciones a la subcontratación en la eco-construcción 361
5.1.- Niveles máximos de descentralización 363
5.2.- Porcentajes de empleo fijo 365
6.- El papel de los agentes técnicos 368
6.1.- Coordinación de seguridad y salud 368
6.2.- Dirección facultativa 371
6.3.- Evaluación de edificios 373
7.- Los vetos a las empresas de trabajo temporal en la construcción sostenible . . 376
7.1.- Limitaciones a la cesión: puntos de partida y de llegada 376
7.2.- Disposiciones convencionales restrictivas 378
8.- Bibliografía 379

CAPÍTULO XII

LOS CONTRATOS TERRITORIALES COMO APUESTA POR LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL DE LAS ZONAS RURALES

Juan José Fernández Domínguez

PÁG. 387

1.- Contexto histórico para un contrato (en apariencia) preñado de futuro 387

2.- El diseño estatal del contrato territorial de zona rural 395
2.1.- Aspectos generales en la ordenación reglamentaria estatal 396
2.2.- Elementos estructurales que definen el contrato territorial. 400
2.3.- Régimen específico de los contratos territoriales de zona rural 406
3.- La ordenación autonómica del contrato 407
3.1.- La inactividad en Cantabria como causa de la desaparición del contrato territorial 408
3.2.- La extensión del contrato limitada al olivar y la falta de desarrollo legal en Andalucía 408
3.3.- El contrato agrario de la reserva de biosfera (CARB). 409
3.4.- La integración de ayudas medioambientales en los contratos territoriales de explotación de Asturias 413
3.5.- Los contratos agroambientales en el País Vasco como experiencia sin consolidación 414
3.6.- El contrato de explotación sostenible en Galicia: un proyecto inacabado . 416
3.7.- El éxito del contrato global de explotación en Cataluña 417
4.- Reflexiones finales bajo una lógica propositiva. 421
5.- Bibliografía 424

CAPÍTULO I

MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y ZONAS RURALES EN LAS LEYES DE CAMBIO CLIMÁTICO

María del Carmen Núñez Lozano
Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Huelva

Sumario: 1.- Introducción; 2.- Aproximación a la razón de ser de las medidas de adaptación; 3.- Las singularidades de las áreas rurales en el contexto del cambio climático; 4.- El tratamiento de las medidas de adaptación para las zonas rurales en las Leyes de cambio climático; 5.- Las funcionalidades añadidas de las medidas de adaptación en las zonas rurales despobladas; 6.- Bibliografía.

1.- Introducción

Uno de los grandes desafíos actuales es el de frenar el calentamiento global de la tierra. Al efecto, el Acuerdo de París establece entre sus objetivos el de

> «[m]antener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales» [artículo 2.1.a)].

Ello implica reducir las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la absorción por los sumideros de estos gases, acciones éstas que se inscriben en el ámbito de las denominadas «medidas de mitigación».

Otro de los objetivos del Acuerdo de París es el de

> «[a]umentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos» [artículo 2.1.b)].

El conjunto de medidas encaminadas a la consecución de este objetivo recibe el nombre de «medidas de adaptación».

Unas y otras conforman el grueso de las políticas relacionadas con el cambio climático, concepto con el que se alude a las variaciones producidas en el clima como consecuencia del calentamiento global causado por el hombre[1]. Tales medidas están llamadas a producir una intensa transformación económica y social, con una profunda incidencia en los esquemas de producción y consumo y, en general, en los comportamientos y hábitos de vida.

Todas ellas han ido cristalizando en normas y planes de diversa fisonomía y de distinta procedencia. Tanto el Estado como las comunidades autónomas y las entidades locales disponen de competencias en las materias que resultan concernidas por la lucha contra el cambio climático o, mejor dicho, la lucha contra los efectos adversos del cambio climático. El título competencial por excelencia es protección del medio ambiente, al que se añaden otros títulos que podríamos denominar sectoriales, en particular y por lo que se refiere al Estado, el de bases del régimen minero y energético; en todo caso, no hay que perder de vista las consecuencias socioeconómicas del complejo conjunto de medidas, lo que explica que el Estado también invoque el artículo 149.1.13 de la Constitución como base jurídica para justificar su competencia.

---

1 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático lo define como *«un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmosfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables»*.
El artículo 4.c) de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (LCCCat en lo sucesivo), el artículo 4.g) de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética (LCCBal en lo sucesivo), el apartado 6 del Anexo I de la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana (LCCVal en lo sucesivo) y el artículo 4.7 de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (LCCCan en lo sucesivo) definen el cambio climático en los mismos o prácticamente idénticos términos. Un concepto parecido se encuentra en la letra b) del Anexo de 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 (LCCAnd en lo sucesivo). La Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética (LCCNa en lo sucesivo) lo define como *«variación global del clima de la Tierra. Esta variación se debe a causas naturales y a la acción humana y se produce sobre todos los parámetros climáticos: temperatura, precipitaciones, nubosidad, etc., a muy diversas escalas de tiempo»* (Anexo de la Ley).

Contempladas en su conjunto, la gran mayoría de las medidas previstas son propiamente de adaptación, ya que muchas de las que se presentan como medidas de mitigación son, en realidad, medidas de adaptación a las consecuencias que deparan las decisiones previas de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y alcanzar la neutralidad climática, que se concretan en los apartados 1 y 2 del artículo 3 de la Ley estatal 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCE en lo sucesivo). Desde este punto de vista, la apuesta por las energías renovables, los combustibles alternativos sostenibles y el incremento de las absorciones por los sumideros, serían también medidas de adaptación. De hecho, este tipo de medidas de adaptación a la mitigación se encuentran incluso recogidas, en algunos casos, en sede de adaptación y no en sede de mitigación[2].

Lo cierto es que, en algunas leyes, unas y otras medidas se mezclan en unos mismos preceptos, de modo que la división sistemática que intentan las leyes entre mitigación y adaptación no resulta por completo conseguida y así, también encontramos medidas de adaptación en los artículos dedicados a la mitigación[3]. Al respecto, mejor factura presenta a nuestro juicio la LCCCat, que aúna unas y otras medidas en un mismo capítulo, titulado «*Políticas sectoriales*»; también la LCCBal, cuya disposición adicional sexta trata conjuntamente los aspectos de mitigación y de adaptación de las diferentes políticas sectoriales; e igualmente la LCCCan, que en su extenso título III aborda la integración del cambio climático en las políticas administrativas territoriales y sectoriales.

En todo caso, conviene advertir que las medidas de mitigación y de adaptación se retroalimentan[4] y que existen otros tipos de medidas que no son

---

2 Por solo citar un ejemplo, el artículo 21 LCCE («*Consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte*»), incluido en el Título V de la Ley («*Medidas de adaptación a los efectos del cambio climático*»), contempla «[l]*a adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas,* ***todo ello con el objetivo de disminuir las emisiones***» [apartado 1.c); la negrilla es nuestra].

3 Puede verse, por ejemplo, el artículo 53 LCCNa o el artículo 68 LCCVal, ambos sobre las políticas de mitigación en el sector primario, precisamente.

4 Así lo subraya el PNACC:

«En realidad, mitigación y adaptación constituyen dos estrategias complementarias frente al cambio climático: unas políticas globales ambiciosas en materia de mitigación van a reducir las necesidades y los costes de la adaptación; además, sin unos esfuerzos suficientes en materia de mitigación, nuestra capacidad adaptativa se verá irremediablemente desbordada. Por otra parte, la adaptación al cambio climático favorece en ocasiones los procesos de absorción y depósito de CO_2, a través de una gestión adaptativa y anticipadora de los sistemas naturales. A nivel social los cambios de conducta y estilos de vida necesarios para la adaptación al cambio climático son complementarios con los necesarios para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero» (p. 11).

reconducibles propiamente a estas categorías, sino que tienen carácter instrumental respecto de las anteriores, como son las de impulso de la digitalización[5], las relativas a educación y formación[6] o las de investigación[7] y conocimiento, incluidas las de análisis y evaluación[8]. Una mención destacada merecen las medidas de información y concienciación dirigidas a sensibilizar a los ciudadanos y facilitar la aceptación del conjunto de transformaciones que trae consigo el nuevo paradigma de la lucha contra el cambio climático[9]. Igualmente, debe llamarse la atención acerca de otras medidas de alcance más amplio, conectadas solo parcialmente con el cambio climático, pero que han encontrado acomodo en la legislación sobre el clima[10].

Este estudio tiene por objeto las medidas de adaptación propiamente dichas en las zonas rurales. Advertimos de antemano que no es posible en

---

También en la exposición de motivos de la LCCAnd se encuentra una referencia a «*las sinergias y efectos cruzados entre áreas*», que, atendiendo al contexto, entendemos son las de mitigación y de adaptación.

5 *Vid*. por ejemplo el artículo 6 LCCE.

6 *Vid*. por ejemplo los artículos 35 LCCE, 26 LCCCat, 25 LCCAnd, 77 y 78 LCCBal, 23 y 24 LCCNa, 85, 86 y 87 LCCVal y 74, 75, 76 y 78 LCCCan.

7 *Vid*. por ejemplo los artículos 36 LCCE, 26 LCCCat, 24 LCCAnd, 79 LCCBal, 24, 25 y 61.b) LCCNa, 88 LCCVal y 77 LCCCan.

8 En términos generales, todas las medidas que tienen como finalidad incrementar el conocimiento pueden calificarse como instrumentales respecto de las auténticas medidas de mitigación y de adaptación. Como ha destacado A. García Ureta [«Protección de la biodiversidad frente al cambio climático», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof. Íñigo del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, p. 523], «*sin el debido grado de conocimiento resulta muy complejo que se puedan articular medidas efectivas de mitigación y adaptación al cambio climático*».

9 *Vid*. por ejemplo los artículos 76 LCCBal, 20 y 61.e) LCCNa, 14 y 71.3 LCCVal y 71 LCCCan. En la exposición de esta última ley se atribuye al propio texto legal el carácter de *«verdadero proceso de educación, formación y concienciación a toda la población sobre la verdad de la crisis ecológica y la necesidad de avanzar hacia un nuevo estilo de vida, así como hacia formas de producción y consumo responsables»*.

10 Me refiero concretamente al tratamiento de la denominada pobreza energética y del agua (*vid*. la disposición adicional séptima de la LCCCat, el artículo 68 y la disposición adicional 8 LCCNa y el artículo 83.6 LCCVal). Es el caso también de lo dispuesto sobre los municipios turísticos en el artículo 25.3 LCCCat, que, al hilo de la vulnerabilidad ante fenómenos meteorológicos extremos, se refiere a la garantía de los servicios básicos municipales en época de máxima afluencia turística; una garantía que en demasiadas ocasiones no concurre, con independencia y al margen de los fenómenos meteorológicos (*vid*. también el artículo 69.3 LCCVal). Y también el de la contaminación lumínica, que aborda el artículo 43 LCCNav a propósito de la eficiencia energética en el alumbrado exterior; nótese que la disposición derogatoria única de la Ley deroga tanto la Ley Foral 10/2005, de 9 de noviembre, de ordenación del alumbrado para la protección del medio ambiente, como el Decreto Foral 199/2007, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/2005, de 9 de noviembre, de ordenación del alumbrado para la protección del medio ambiente.

un trabajo de estas características dar cuenta de todas las previstas o anunciadas en las diferentes leyes de cambio climático ni, menos aún, descender al detalle de lo ya programado en los distintos planes y estrategias. Es por ello que nos limitaremos a ofrecer una panorámica general del tratamiento de estas medidas en las leyes de cambio climático, no sin antes dedicar alguna atención a la razón de ser de las medidas de adaptación y a las singularidades de las áreas rurales en el contexto del cambio climático, para finalizar abordando las funcionalidades añadidas que presentan las medidas de adaptación en las zonas rurales despobladas.

2.- Aproximación a la razón de ser de las medidas de adaptación

Todas las leyes sobre cambio climático coinciden en incluir la adaptación al cambio climático en su objeto y finalidades.

Así, el artículo 1 LCCE establece que la ley «*tiene por objeto […] promover la adaptación a los impactos del cambio climático*».

El artículo 1 LCCCat también incluye en su objeto «*la regulación de las medidas encaminadas a […] la adaptación al cambio climático*». Entre sus finalidades generales se encuentra la de «*reducir […] la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático*» (artículo 2.1) y entre las específicas las de

> «b) Reducir la vulnerabilidad de la población, de los sectores socioeconómicos y de los ecosistemas terrestres y marinos ante los impactos adversos del cambio climático, así como crear y reforzar las capacidades nacionales de respuesta a estos impactos.
>
> c) Adaptar los sectores productivos e incorporar el análisis de la resiliencia al cambio climático en la planificación del territorio, las actividades, las infraestructuras y las edificaciones» (artículo 2.2).

Por su parte, el artículo 1 LCCAnd engloba en su objeto

> «b) Reducir el riesgo de los impactos del cambio climático, minimizando sus efectos.
>
> c) Definir, en el ámbito de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía, el marco normativo para la incorporación de la lucha contra el cambio climático en las principales políticas públicas afectadas, de acuerdo con los conocimientos técnicos y científicos disponibles […]
>
> e) Reducir la vulnerabilidad de la sociedad andaluza ante los impactos adversos del cambio climático, así como crear los instrumentos necesarios que ayuden a reforzar las capacidades públicas de respuesta a estos impactos.
>
> f) La adaptación de los sectores productivos e incorporar el análisis de la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático en la planificación del territorio, los sectores y actividades, las infraestructuras y las edificaciones».

A su vez, es objeto de la LCCBal

> «el cumplimiento de los compromisos internacionales que emanan del Acuerdo de Paris mediante el ordenamiento de las acciones encaminadas a […]la adaptación al cambio climático en las Illes Balears» (artículo 1.1).

La referida ley, además, establece entre sus finalidades de interés público «[l]*a planificación y la promoción de la resiliencia y la adaptación de la ciudadanía, de los sectores productivos y de los ecosistemas a los efectos del cambio climático*» [artículo 2.f)].

Por su parte, entre las finalidades de la LCCNa se citan las de

> «a) Coordinar las políticas sectoriales relacionadas con la acción climática y la transición energética, para alcanzar los objetivos marcados en su planificación, integrando los requisitos de sostenibilidad energética y la adaptación al cambio climático en las políticas públicas.
>
> b) […]facilitar la adaptación al cambio climático en la Comunidad Foral de Navarra reduciendo la vulnerabilidad de su población y su territorio.
>
> c) Convertir a la Comunidad Foral de Navarra en un referente de territorio sostenible, responsable ambientalmente, eficiente en el uso de recursos, y resiliente en materia de adaptación al cambio climático.
>
> d) Adaptar los sectores productivos e incorporar el análisis de la resiliencia al cambio climático en la planificación del territorio, las actividades, las infraestructuras y las edificaciones […]
>
> i) Preparar a la sociedad navarra y su entorno ante las nuevas condiciones climáticas siguiendo las directrices y los compromisos internacionales en la materia, así como conseguir la protección de la salud de las personas y de los ecosistemas en la Comunidad Foral de Navarra con especial atención a los sectores sociales más vulnerables.
>
> j) Fomentar la planificación y la promoción de la resiliencia y la adaptación de la ciudadanía, de los sectores productivos y de los ecosistemas a los efectos del cambio climático» (artículo 1.4).

Una de las finalidades específicas de la LCCVal es la de

> «b) Avanzar en la adaptación al cambio climático y reducir la vulnerabilidad de la sociedad valenciana ante los impactos adversos del cambio climático, desde la gestión del riesgo, e incorporando el análisis de la resiliencia a los efectos adversos en la planificación del territorio, los sectores y actividades, las infraestructuras y las edificaciones» (artículo 1).

Finalmente, la LCCCan incluye en su objeto la regulación de las medidas encaminadas a la adaptación al cambio climático (artículo 1) y entre sus finalidades las de

> «d) […] adaptación a los efectos del cambio climático para la reducción de la vulnerabilidad de las personas y sus bienes, los recursos naturales, las infraestructuras, los servicios públicos y los ecosistemas terrestres, costeros y marinos.

e) El fomento de la resiliencia de los sectores sociales y económicos frente a los efectos del cambio climático» (artículo 3.1).

Ninguna de las leyes que analizamos ofrece en su articulado o anexos un concepto de «medidas de adaptación»[11], si bien la LCCCat, la LCCBal, la LCCVal y la LCCCan sí definen la adaptación.

Así, el artículo 4.a) LCCCat define la adaptación como la «[c]*apacidad de ajuste de los sistemas naturales o humanos al cambio climático y a sus impactos para moderar los daños o aprovechar las oportunidades*»; en idénticos términos la define el apartado 2 del Anexo I de la LCCVal. El artículo 4.b) LCCBal la conceptúa como «*el conjunto de objetivos, planes y acciones de cualquier tipo tendentes a reducir la vulnerabilidad con respecto a los efectos del cambio climático*». Según el artículo 4.3 LCCCan, es el «[p]*roceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos, con el fin de moderar o evitar los daños producidos por el cambio climático o aprovechar las oportunidades beneficiosas que genere*». Aunque la LCCAnd no define la adaptación, su exposición de motivos sí se refiere a las políticas de adaptación señalando que «*persiguen reducir los riesgos que origina el cambio climático para el medioambiente, la economía y la sociedad en su conjunto*»[12]; de forma parecida, la LCCNa, caracteriza también las políticas de adaptación en la exposición de motivos como las «*que persiguen reducir los riesgos que origina el cambio climático para el medio ambiente y los sistemas sociales como la economía, la salud, las infraestructuras y los equipamientos*».

Por último, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 concibe la adaptación de manera más completa, puesto que las medidas de esta índole, que inciden sobre los sistemas sociales, económicos y ambientales, no solo son las «*orientadas a evitar o reducir los impactos potenciales derivados del cambio climático*», sino también las dirigidas «*a favorecer una mejor preparación para la recuperación tras los daños*». Su razón de ser o, dicho de otro modo, las necesidades que satisfacen, son éticas, ecológicas y económicas:

---

11 Sí lo hacen las exposiciones de motivos de las leyes de la Comunidad Foral de Navarra y de la Comunidad Valenciana. La LCCNa señala que

> «[l]*as acciones de adaptación tendrán por objetivo minimizar los previsibles riesgos asociados a los efectos del cambio climático en los medios natural, rural y urbano de la Comunidad Foral de Navarra y las afecciones a la salud de las personas, a la biodiversidad, los sistemas forestales, a la producción agrícola y ganadera, a las infraestructuras y a la actividad económica en general derivadas de dichos riesgos*» (LCCNa).

Y la LCCVal caracteriza las medidas de adaptación como las «*destinadas a proteger a la sociedad y a nuestro hábitat, y a disminuir el impacto en los ecosistemas de las consecuencias ya inevitables del cambio climático*».

12 Consecuentemente, «[e]*l Programa de Adaptación tiene por objeto reducir los riesgos económicos, ambientales y sociales derivados del cambio climático mediante la incorporación de medidas de adaptación en los instrumentos de planificación autonómica y local* […]» (artículo 11.1).

«- Desde el punto de vista ético es imperativo que los poderes públicos asuman la protección de la ciudadanía, atendiendo especialmente a poblaciones y territorios más vulnerables y expuestos al cambio climático, donde más se acentúan sus efectos y que cuentan con menos recursos para la adaptación, evitando que se acrecienten las desigualdades sociales.

- Desde el punto de vista ecológico es esencial conservar el patrimonio natural, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que ambos proporcionan, cuya contribución al ser humano se puede ver erosionada por los efectos del cambio climático.

- Por otra parte, los impactos económicos que se derivan del cambio climático sin respuestas de adaptación, superan sustancialmente a los costes de la misma, lo que justifica las intervenciones adaptativas desde una perspectiva económica»[13].

3.- Las singularidades de las áreas rurales en el contexto del cambio climático

Las áreas rurales presentan dos importantes singularidades en el contexto del cambio climático. De un lado, sobre ellas inciden buena parte de los impactos que causa el fenómeno que nos ocupa y, por lo mismo, están particularmente expuestas a los riesgos derivados. Por otro lado, son zonas cuyas características propias las hacen especialmente sensibles a sus efectos.

Así, de los impactos del cambio climático que destaca el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030[14], inciden especialmente en las áreas rurales los cambios demográficos, fenológicos y de los comportamientos de las especies silvestres, los cambios en los procesos geodinámicos externos; los cambios en la distribución de especies; la expansión de especies exóticas invasoras: el deterioro de los ecosistemas; el aumento del peligro de incendios; el aumento del riesgo de desertificación; y los fenómenos meteorológicos extremos. Puede verse también el artículo 20 LCCAnd, que enumera los impactos que se han de considerar, según el área estratégica de adaptación de que se trate, en la planificación autonómica y local, impactos que, en su mayoría, afectan a las zonas rurales.

Por lo que respecta a la singular vulnerabilidad, basta con considerar los efectos que produce la disminución de los recursos hídricos en las actividades agrícolas, forestales, ganaderas y piscícolas, amén de en el patrimonio natural; los que traen consigo los cambios en los procesos geodinámicos externos en el patrimonio geológico; los que ocasionan los cambios en la distribución de especies sobre las actividades económicas ligadas a ellas; los de

13 https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf p. 10.

14 Pp. 26 y ss.

la expansión de especies exóticas invasoras sobre las actividades agrícolas, ganaderas, piscícolas y cinegéticas, en la medida en que las referidas especies actúan como vectores de enfermedades y desplazan las especies autóctonas, lo que en general incide sobre el patrimonio natural y la diversidad; los efectos del deterioro de los ecosistemas en distintos órdenes materiales e inmateriales; los que provocan los incendios en las masas forestales y en núcleos habitados; los que ocasionan la degradación y erosión del suelo y la desertificación en las actividades agrícolas, ganaderas y forestales; o los que traen consigo los fenómenos meteorológicos extremos sobre la agricultura, pesca y ganadería.

Se evidencia así que las razones que justifican las medidas de adaptación, a las que se aludió *supra,* se proyectan de modo especial en las áreas rurales.

4.- El tratamiento de las medidas de adaptación para las zonas rurales en las Leyes de cambio climático

Las leyes sobre cambio climático contemplan las medidas de adaptación con desigual grado de concreción, más alto en las que no son propiamente tales, esto es, en las instrumentales para la adaptación y más bajo e incluso nulo en las que son verdaderas medidas de adaptación. Ello contrasta con el ámbito de la mitigación, en el que sí se establecen medidas en general más concretas, algunas de las cuales son de adaptación a las consecuencias que comportan las medidas de mitigación propiamente dichas, como antes quedó indicado.

El rasgo apuntado, esto es, la escasa o nula concreción de las medidas de adaptación propiamente dichas, se muestra en la LCCE, lo que no sorprende habida cuenta el reparto constitucional de competencias sobre los sectores[15]. Pero lo cierto es que también concurre en la legislación autonómica,

15 En opinión de F. López Ramón («Notas de la Ley de Cambio Climático», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021, p. 17), «*la Ley de Cambio Climático no es una norma donde primen los contenidos regulatorios directos. En buena medida es una ley planificadora, pues articula un conjunto de sucesivos planes, estrategias, reglamentos y otros documentos*» (*vid*. también la p. 20). El carácter «principialista» y finalista de las normas que tratan la adaptación ha sido destacado por S. Simou, «La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en el contexto de intensificación de los esfuerzos público-privados para afrontar la emergencia climática», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 36, 2022, p. 231. También sobre la vertiente de la adaptación, ha subrayado S. Galera Rodrigo [«La política de adaptación al cambio climático en la Ley 7/2021: instrumentos generales», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof. Íñigo del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, p. 453] que «*no puede sostenerse que contenga una regulación ambiciosa, ni siquiera suficiente, ni tampoco hace reconocible el perfil de las políticas europeas de adaptación, que tanto insisten en la actua-*

de manera que las leyes contienen un amplio conjunto de previsiones que de entrada son por sí mismas inoperantes a los efectos de producir la adaptación deseada.

Lo que sí es común en todas las leyes es la previsión del establecimiento de esta clase de medidas y la regulación de las finalidades que han de satisfacer o resultados que se han de obtener, así como la de algunas de sus características, a veces siguiendo un patrón muy parecido cualquiera que sea el sector de actividad de que se trate.

En todo caso, son fundamentalmente los planes y programas sectoriales, así como la legislación de este mismo carácter, los llamados a dar entrada a las medidas de adaptación concretas[16]. Los planes y estrategias climáticas de adaptación, en los casos en los que están previstos[17], se limitan al establecimiento de políticas, propuestas o líneas de actuación, excepto en la LCCE y la LCCCan.

Así, prescribe el artículo 10.1.c) LCCCat que el marco estratégico de referencia de adaptación debe recoger «[u]*na propuesta de las medidas de adaptación necesarias para reducir la vulnerabilidad*». El artículo 11.d) LCCBal establece como contenido del marco estratégico de adaptación «[l]*as líneas*

ción coherente y coordinada y en las actuaciones basadas en el conocimiento». *Vid*. también J. F. Alenza García, «Avances en el desarrollo de la ley de cambio climático y transición energética», en AA.VV. *Estudios sobre la efectividad del Derecho de la biodiversidad y del cambio climático* (Tirant Lo Blanch), 2022, pp. 90 y 91.

16 Un buen ejemplo de ello lo encontramos en el párrafo primero del artículo 25 LCCE:

«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».

Con razón ha expresado F. J. Sanz Larruga [«Cambio climático, política agraria, desarrollo rural y política forestal», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof. Íñigo del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, p. 557] que «[a] *diferencia de la legislación del Estado, la legislación autonómica aprobada hasta el momento sobre cambio climático es mucho más explícita en cuanto a las medidas a adoptar en el medio rural*».

17 La LCCNa no contempla ningún plan o programa de adaptación. Del artículo 10, titulado «*Planificación estratégica en materia de cambio climático y energía*», no se desprende que los planes estratégicos aborden la adaptación; la única referencia explícita a su contenido se limita a «*objetivos cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de abastecimiento energético a partir de energías renovables*» (apartado primero). Por otra parte, la exposición de motivos se refiere a la «*incorporación transversal de la adaptación al cambio climático en todas las esferas de actividad, especialmente en los planes sectoriales del Gobierno de Navarra*».

generales de adaptación para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia a los cambios previstos que sean viables desde un punto de vista económico, social y ambiental».

No resulta clara la LCCAnd. El artículo 9, sobre el alcance y el contenido del Plan de Acción por el Clima, en el que se incluye el Programa de Adaptación [artículo 9.3.b)], establece que el Plan contendrá *estrategias* en materia de adaptación [artículo 9.2.f)], pero también *medidas* para colectivos especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático [artículo 9.2.k)] y *actuaciones* de colaboración, fomento y promoción para la adaptación del tejido empresarial y productivo andaluz [artículo 9.2.n)]. Por su parte, el Programa de Adaptación debe incluir las *medidas* de adaptación para cada una de las áreas estratégicas y los ámbitos territoriales considerados vulnerables [artículo 11.3b)], si bien se indica que su objeto es reducir los riesgos *mediante la incorporación en los instrumentos de planificación autonómica y local* de medidas de adaptación, persiguiendo en particular, entre otros extremos, *orientar y establecer la programación de actuaciones de adaptación* al cambio climático de la sociedad andaluza, el tejido empresarial y productivo andaluz, la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales (artículo 11.1)[18]. En todo caso, el Programa de Adaptación aprobado[19] adolece de una significativa falta de concreción en lo que a las medidas se refiere[20].

---

18 Correlativamente, el artículo 19.1 caracteriza las actividades de planificación autonómica y local relativas a las áreas estratégicas para la adaptación al cambio climático como planes con incidencia en materia de cambio climático. Las consecuencias de esta caracterización se detallan en el apartado segundo del mismo precepto, en el que se da entrada a aspectos relacionados con la mitigación, que es el único ámbito para el que realmente se prescriben medidas [letra b)]:

«Los planes y programas con incidencia en materia de cambio climático y transición energética, sin perjuicio de los contenidos establecidos por la correspondiente legislación o por el acuerdo que disponga su formulación, incluirán:

a) El análisis de la vulnerabilidad al cambio climático de la materia objeto de planificación y su ámbito territorial, desde la perspectiva ambiental, económica y social y de los impactos previsibles, conforme a lo dispuesto en esta ley.

b) Las disposiciones necesarias para fomentar la baja emisión de gases de efecto invernadero y prevenir los efectos del cambio climático a medio y largo plazo.

c) La justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan Andaluz de Acción por el Clima. En el caso de que se diagnosticaran casos de incoherencia o desviación entre los instrumentos de planificación y los resultados obtenidos, se procederá a su ajuste de manera que los primeros sean coherentes con la finalidad perseguida.

d) Los indicadores que permitan evaluar las medidas adoptadas, teniendo en cuenta la información estadística y cartográfica generada por el Sistema Estadístico y Cartográfico de Andalucía.

e) El análisis potencial del impacto directo e indirecto sobre el consumo energético y los gases de efecto invernadero».

19 Publicado en el BOJA extraordinario número 87, de 23 de octubre de 2021.

20 Resulta muy reveladora la siguiente afirmación que se recoge en el Programa:

«Dado el alcance tan ambicioso y relevante que la Ley 8/2018 le da a este Programa, sus determinaciones tienen un carácter genérico que van a servir como marco para la

Tampoco es clara la LCCVal, cuyo artículo 11.3.a.2) prevé que el programa de adaptación contenga un apartado dedicado a las políticas específicas para alcanzar los objetivos, mientras que el artículo 12 dispone que el programa de adaptación tiene por objeto reducir los riesgos derivados del cambio climático «*mediante la incorporación de medidas de adaptación a los instrumentos de planificación autonómica y local*» (apartado primero), a la par que establece que el programa debe contener «*las medidas específicas de adaptación para cada una de las* áreas *estratégicas y los* ámbitos *territoriales considerados vulnerables*» [apartado tercero, letra e)]. En todo caso, los artículos 72 y ss., sobre medidas específicas de adaptación, confirman el protagonismo de los instrumentos de ordenación y planificación sectoriales.

Por lo que respecta a la LCCE, el artículo 17.3.d) prevé que el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático incluya «[u]*n conjunto de medidas de adaptación orientadas a reducir las vulnerabilidades detectadas*»; las que incluye el Plan vigente no se caracterizan, precisamente, por su concreción[21]. En cuanto a la LCCCan, el artículo 17.4 contempla como contenido de la parte normativa del Plan Canario de Acción Climática «[e]*l conjunto de medidas específicas de […] adaptación a los impactos y riesgos detectados*».

Procede a continuación descender al detalle de las medidas de adaptación que específicamente contemplan o prevén las leyes climáticas[22] y que

adopción, a partir de su aprobación, de Estrategias y medidas de actuación en el ámbito de las áreas estratégicas que comprende».

21 Aunque entre sus objetivos específicos no se cita la adopción de medidas (apartado 2 del artículo 17 LCCE), forma parte de su contenido básico «[u]*n conjunto de medidas de adaptación orientadas a reducir las vulnerabilidades detectadas*». Sin embargo, lo que establece realmente son líneas de acción.

Sí encontramos medidas concretas en el Programa de Trabajo 2021-2025 (Orden TED/132/2022, de 21 de febrero, por la que se adopta el Primer Programa de Trabajo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030), que no obstante recoge de manera principal medidas instrumentales relativas a redes de seguimiento, estudios, diagnósticos, análisis, proyecciones, evaluaciones, elaboración de planes y programas o integración de la perspectiva del cambio climático en ellos, formulación de estrategias, constitución o mantenimiento de grupos de trabajo, celebración de jornadas… Con todo, buena parte de las medidas «concretas» son en sí mismas poco específicas, por ejemplo: «*Desarrollo de actuaciones de adaptación al riesgo de inundación en sectores e instalaciones clave*» (A03.L4.M03). Puede citarse como medida concreta específica, entre otras, la A03.L4.M03, consistente en el «[d]*esarrollo de actuaciones orientadas a la mejora del estado de las masas de agua superficiales y de los ecosistemas acuáticos asociados*», cuya especificación encontramos en el indicador de cumplimiento y meta asociada:

«Se ejecutan al menos 80 actuaciones de mejora del estado de las masas de agua superficiales y ecosistemas acuáticos asociados, que incluyen proyectos de restauración fluvial e infraestructuras verdes, de mejora de las condiciones hidromorfológicas de las masas de agua y de soluciones basadas en la naturaleza. Estas actuaciones cubren la mejora de la conectividad fluvial (longitudinal y transversal) y la restauración del bosque de ribera, entre otras».

22 Por consiguiente, omitiremos las que tienen un claro carácter instrumental y las que se inscriben en la órbita de la mitigación.

inciden de modo singular en las zonas rurales, con la advertencia de que en el caso de la LCCAnd no se incluyen en sede de adaptación, sino que se contienen en la parte de la Ley dedicada a la mitigación[23]; y con la advertencia, también, de que la LCCNav las contempla tanto en sede de mitigación (especialmente el capítulo IV del título III) como en sede de adaptación (título IV).

En el ámbito de la agricultura se prevé, a título de ejemplo, la intensificación de las modernizaciones de regadíos [artículo 14.1.a) LCCCat, artículo 36.3.c) LCCAnd, disposición adicional 6.4.b) LCCBal, artículo 53.2.d) LCCNav y artículo 57.2.a) LCCCan], optimización de regadíos [artículo 68.2.d) LCCVal], la incorporación a la planificación del riego de los impactos del cambio climático, con especial atención al riesgo de una garantía insuficiente en la disponibilidad de agua al efecto [artículo 14.2.a) LCCCat, disposición adicional 6.4.h) LCCBal, artículo 57.3.a) LCCCan y artículo 19.4.b) LCCE], el aprovechamiento de aguas regeneradas y pluviales como agua de riego [disposición adicional 6.5.c) LCCBal y artículo 62.2.f), i) y j) LCCCan], el uso eficiente de los recursos hídricos (artículo 63.2 LCCNav), la valorización de especies o variedades propias [artículo 14.1.b) LCCCat, artículo 36.3.d) LCCAnd, disposición adicional 6.4.c) LCCBal, artículo 63.2 LCCNav, artículos 73.c) y 77.5 LCCVal y artículo 57.2.b) LCCCan], el fomento de los sistemas de cultivo mínimo [artículo 14.1.g) LCCCat y artículo 57.2.g) LCCCan], de sistemas de producción agrícola extensivos [artículos 36.3.i) LCCAnd y 68.2.a) LCCVal], de la agricultura de precisión (artículo 63.2 LCCNav), el desarrollo de nuevos herbicidas y plaguicidas [artículo 36.3.h) LCCAnd y artículo 68.2.e) LCCVal] y, en general, el «*estudio y el fomento de nuevas aplicaciones y mejores prácticas disponibles en cuanto a variedades, maquinaria o técnicas de gestión para permitir la adaptación del sector a los efectos del cambio climático*» [disposición adicional 6.4.a) LCCBal] o el apoyo e impulso de «*sistemas de producción agroecológica que cuiden los recursos naturales (agua, suelo, biodiversidad)*

23 El artículo 11, sobre el Programa de Adaptación, se limita a mencionar las áreas estratégicas para la adaptación, sin ulterior desarrollo. Es en el artículo 36, sobre medidas específicas de mitigación por áreas estratégicas, en donde se enumeran medidas que son propiamente de adaptación. En todo caso, son áreas estratégicas para la adaptación las siguientes:

«a) Recursos hídricos.
b) Prevención de inundaciones.
c) Agricultura, ganadería, acuicultura, pesca y silvicultura.
d) Biodiversidad y servicios ecosistémicos.
e) Energía.
f) Urbanismo y ordenación del territorio.
g) Edificación y vivienda.
h) Movilidad e infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias.
i) Salud.
j) Comercio.
k) Turismo.
l) Litoral.
m) Migraciones asociadas al cambio climático» (artículo 11.2).

[…] *y aseguren unas producciones sanas, de calidad y sostenibles*» [artículo 53.2.h) LCCNav].

En el ámbito de la ganadería, también a título de ejemplo, se contempla la valorización de especies o variedades propias [artículo 14.1.b) LCCCat, artículo 36.3.d) LCCAnd, disposición adicional 6.4.e) LCCBal, artículos 73.c) y 77.5 LCCVal y artículo 57.2.b) LCCCan], el fomento de la ganadería extensiva [artículo 14.1.g) LCCCat, artículo 36.3.i) LCCAnd, artículo 53.2.j) LCCNav y artículos 68.2.a) y 77.5 LCCVal], el desarrollo de nuevos tratamientos de lucha biológica contra plagas y enfermedades [artículo 36.3. h) LCCAnd], el fomento y la recuperación de pastos [artículo 14.1.g) LCCCat y artículo 66.1.b) LCCCan] y la incorporación a la planificación del riesgo de una garantía insuficiente en la disponibilidad de agua para la ganadería [artículo 14.2.a) LCCCat y artículo 57.3.a) LCCCan]. La LCCE no contiene ninguna previsión sobre la ganadería.

En el sector forestal y, en general, en materia de usos de la tierra, se prevé, por ejemplo, la adopción de medidas para la gestión de tierras agrícolas abandonadas [artículo 36.8.a) LCCAnd y artículo 66.1.b) LCCCan], de recuperación de suelos [artículo 66.1.b) LCCCan] y, en particular, de mosaicos agroforestales [artículos 18.c) LCCat y 54.3.c) LCCNav] y artículo 77.7.b) LCCVal] y de pastos [artículos 18.c) LCCCat y 54.3.c) LCCNav], de mejora en las prácticas agrícolas en relación con los suelos (artículo 63.2 LCCNav), de lucha contra incendios forestales, plagas y enfermedades [artículo 18.c) LCCCat, artículo 36.8.c) LCCAnd, disposición adicional 6.3.b) LCCBal, artículos 53.2.p) y 54.3.c) LCCNav, artículos 68.2.i.2) y 77.7.b) y c) LCCVal y artículo 66.1.b) LCCCan], de lucha contra la desertización, erosión y degradación del suelo [artículo 19.5 LCCE, artículos 14.1.h) y 18.d).1° LCCCat, artículo 36.8.d) LCCAnd, disposición adicional 6.3.a) y 4.g) LCCBal, artículos 53.2.e) y f), 54.3.d) y 63.2 LCCNav, artículo 68.2.i.1) LCCVal y artículos 57.2.h) y 66.1.c) LCCCan], la conservación de las funciones reguladoras del ciclo hidrológico [artículo 19.5 LCCE, artículo 18.d).1° y e) LCCCat, disposición adicional 6.3.a) LCCBal, artículo 54.3.d) LCCNav, artículo 68.2.i.1) LCCVal y artículo 66.1.c) y d) LCCCan], el fomento de la reforestación [disposición adicional 6.3.d) LCCBal y artículo 68.2.i.4) LCCVal[24]], la potenciación de las especies locales más adaptadas fisiológicamente a las condiciones climáticas [artículo 77.7.b) LCCVal] y la dinamización y promoción de la gestión forestal sostenible que facilite la gestión adaptativa del suelo [artículo 62.2.h) LCCNav].

24 El apartado 5 de la letra i) se refiere también al «*fomento de plantaciones forestales de especies de crecimiento medio y rápido, recogidas en la normativa sectorial de ordenación y gestión forestal, que permitan un valor añadido en superficies agrícolas en proceso de abandono, eviten la continuidad de formaciones forestales, potencien el consumo de recursos naturales renovables y favorezcan el uso del suelo y un ahorro de agua*».

Además de éstas, son evidentemente relevantes las que conciernen específicamente a la biodiversidad y al patrimonio natural, así como a los sumideros de carbono[25]. Igualmente guardan clara relación con las zonas rurales las medidas de adaptación que inciden en los recursos hídricos, tanto en lo concerniente a la actividad agrícola y ganadera como a los ecosistemas y biodiversidad en general. Llama la atención el que la minería no se considere como sector objeto de medidas de adaptación en las leyes de cambio climático, aun cuando la actividad resulta también afectada, siquiera sea por el impacto que conlleva la disminución de los recursos hídricos[26]; a mi juicio, la

25 Debe tenerse en cuenta que determinadas medidas de adaptación en el ámbito de la agricultura, la ganadería y la gestión forestal inciden en la conservación y mejora de la biodiversidad y del patrimonio natural, así como en la ampliación de los sumideros de carbono, como acertadamente refleja el artículo 57.1.d) LCCCan, que dispone que la planificación y actuaciones en relación con la actividad agrícola y ganadera deben incorporar

> «[s]*u papel en la gestión y conservación de los sistemas naturales en línea con los requerimientos de la Unión Europea para la conservación y mejora de la biodiversidad, la adaptación al cambio climático y fomento de los sumideros de carbono a largo plazo*».

Otro tanto dispone respecto de la gestión forestal, que debe ir encaminada a optimizar la capacidad del sistema forestal para actuar como sumidero de carbono (artículo 66.1) y a la «*conservación de la biodiversidad y la mejora de la vitalidad de los ecosistemas forestales*» [artículo 66.1.c)]. Estas previsiones están tomadas de la LCCCat (artículo 18) y en parte las encontramos también en la disposición adicional 6.3 LCCBal y en el artículo 54.3.d) LCCNav.

Concretamente se prevé, en relación con la biodiversidad, su incremento en los sistemas agrarios [artículos 73.c) y 77.5 LCCVal] y «*el incremento de tierra agrícola objeto de compromisos de gestión que favorezcan la conservación o la restauración de la biodiversidad y el paisaje*» [artículo 53.2.g) LCCNa].

En relación con la absorción de carbono, se contempla el fomento de prácticas agrícolas que incrementen su capacidad de sumidero [artículo 14.1.g) LCCCat y artículo 57.2.g) LCCCan] y medidas que faciliten el almacenamiento de carbono en los suelos mediante una mejora de la gestión de la materia orgánica, las cubiertas vegetales y el cultivo de conservación [artículo 14.1.h) LCCCat, artículo 36.8 b) LCCAnd, disposición adicional 6.4.g) LCCBal, artículo 53.2.f) LCCNav y artículo 57.2.h) LCCCan]. Asimismo, se establece el deber de «[p]*otenciar, mediante incentivos, la conversión de los suelos agrícolas en receptores netos y fijadores de carbono*» [artículo 57.3.c) LCCCan]. Igualmente se establece un mandato para las administraciones públicas consistente en adoptar «*las acciones oportunas para incentivar la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO_2 de los sumideros de carbono*» (artículo 59 LCCCan). Más específicamente, se contempla también «[l]*a producción de madera estructural de proximidad y otros productos madereros con mayor capacidad como sumideros*» [artículo 18.e) LCCCat], el fomento de la reforestación para incrementar la fijación de carbono [disposición adicional 6.3.d) LCCBal] o la promoción de una gestión forestal sostenible que contribuya a la captación de carbono [artículos 53.2.p), 62.2h) y 54 LCCNav, este último sobre el Plan de Gestión Forestal Sostenible, que específicamente debe contemplar actuaciones en relación con la gestión de sumideros de carbono y para optimizar la capacidad actual del sistema forestal como sumidero].

26 Sobre los conflictos entre empresas y poblaciones por la escasez de recursos hídricos ha alertado L. C. Fernández-Espinar y López [«Minería y cambio climático», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV*

disminución de las actividades extractivas como consecuencia de las medidas de mitigación no justifica la preterición del sector en lo que concierne a las medidas de adaptación. Tampoco se contemplan medidas específicas de adaptación respecto del turismo rural[27], aun a pesar de su importancia económica y social en determinadas áreas; con todo, es cierto que las previsiones de la legislación canaria sobre el patrimonio cultural sí inciden sobre la actividad turística.

Las medidas en materia de biodiversidad y patrimonio natural son muy genéricas y algunas no conectan directamente con los impactos del cambio climático. A título de ejemplo pueden citarse: conservación de la biodiversidad en los ecosistemas forestales [disposición adicional 6.3.a) LCCBal y artículo 68.2.i.1) LCCVal], conservación del patrimonio natural y medidas para garantizar los servicios proporcionados por los ecosistemas para la mejora de la resiliencia del territorio (artículo 77.1 LCCVal), evitación de la proliferación de especies invasoras [artículo 17.1.d) LCCCat y artículo 62.2.k) LCCNa], medidas de minimización de impacto [artículo 62.2.j) LCCNa], incremento de los esfuerzos de conservación y restauración de los ecosistemas [artículo 62.2.b) y c) LCCNa], mejora de la prevención frente a emergencias climáticas [artículo 62.2.f) LCCNav], preservación de la permeabilidad ecológica y la no fragmentación de los hábitats y de los sistemas naturales, así como la garantía, en la planificación con incidencia territorial, de la conectividad entre estos hábitats y sistemas naturales [artículos 17.1.b) LCCCat y 62.2.g) LCCNav], preservación del medio natural y la biodiversidad como un elemento estructural de la política ambiental [artículo 17.1.c) LCCCat], creación de una red de reservas forestales destinadas a la libre dinámica natural que sea representativa del conjunto y la diversidad de los ecosistemas forestales, centrada prioritariamente en bosques maduros y de alto valor natural (artículo 17.4 LCCCat) y el mantenimiento del régimen hídrico de los humedales [artículo 62.2.e) LCCNav], entre otras. Por lo que respecta a la LCCE, el artículo 24 *(«Protección de la biodiversidad frente al cambio climático»)* no contiene ninguna medida de adaptación concreta; todo lo más que prevé es que la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas incluyan en la actualización y revisión de los planes o instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos y de la red Natura 2000 un apartado sobre adaptación en el que se incluyan acciones[28].

aniversario del acceso a la cátedra del Prof. Íñigo del Guayo Castiella (Marcial Pons), 2022, p. 911],

27 La LCCAnd considera los cambios en la demanda y en la oferta turística como uno de los impactos principales del cambio climático [artículo 20.k)].

28 Como ha puesto de manifiesto A. García Ureta [«Protección de la biodiversidad frente al cambio climático», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof. Íñigo del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, p. 536] con referencia al momento de revisión de los

Por lo que concierne a las medidas relativas a los sumideros de carbono, conviene tener en cuenta que, aun cuando de suyo se adscriben al grupo de las medidas de mitigación porque evitan la presencia de dióxido de carbono en la atmósfera, muchas de ellas satisfacen también la finalidad estricta de las medidas de adaptación, en la medida en que son elementos naturales los que realizan la función de absorción y que estos mismos elementos resultan *per se* afectados por los efectos nocivos del cambio climático, de modo que las medidas conducentes a la potenciación de los sumideros son también, en muy buena parte, medidas de adaptación por su contribución a la reducción de la vulnerabilidad de tales elementos. Además, pueden ser consideradas todas ellas medidas de adaptación en sentido impropio, adoptadas como consecuencia de las previas medidas de mitigación. Entre ellas destacan, además de las que ya se han ido citando, las siguientes: fomento de la capacidad de los ecosistemas para absorber emisiones (artículo 24.1 LCCE), conservación y aumento de la biomasa aérea [artículo 36.3.b) LCCAnd], prácticas agrarias que incrementen el contenido de materia orgánica del suelo o eviten su pérdida [artículo 68.2.c) LCCVal], impulso de las políticas de protección y conservación de los hábitats naturales con capacidad de sumidero (artículo 65 LCCCan) y las previstas tanto en el artículo 54 LCCNav que deben integrarse en el Plan de Gestión Forestal Sostenible, al que ya hemos aludido[29], como en el artículo 73.1[30]. Cabe reseñar que el artículo 26 LCCE, precisamente en el título dedicado a las medidas de adaptación y sobre el que

planes, la Ley no altera las obligaciones establecidas al respecto en las leyes sectoriales, lo que a mi juicio no es coherente con la emergencia climática.

29 Dispone el artículo 54.2 que el Plan contemple
«*las actuaciones en relación con la gestión de sumideros de carbono dirigidas a:*
a) Llevar a cabo acciones en relación con la vegetación que potencien la capacidad de fijación de carbono.
b) Promover la gestión forestal sostenible para la mejora del efecto sumidero y la forestación con especies autóctonas.
c) Recuperar suelos degradados para su reforestación o su uso como pastos de ganado local.
d) Controlar la evolución del carbono presente en el suelo favoreciendo su incremento a través de medidas como la implementación de prácticas agrarias sostenibles.
e) Mejorar los programas de prevención de incendios y limpieza del monte.
f) Incorporar pautas de conservación y restauración de ecosistemas naturales que consideren el cambio climático en los instrumentos de planeamiento.
g) Luchar contra la erosión, lixiviación y pérdida de suelo a través de la utilización de cubiertas y barreras vegetales en áreas de pendiente o cualquier otra estrategia que permita la conservación de la materia orgánica del suelo».
Por su parte, el apartado 3 emplaza al Gobierno de Navarra para que adopte «*medidas en materia de bosques y gestión forestal encaminadas a reducir la vulnerabilidad del sistema forestal navarro y optimizar su capacidad actual como sumidero*».

30 «*La Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las entidades locales y sus organismos públicos vinculados desarrollarán las siguientes acciones en materia de gestión de sumideros de carbono:*
a) Acciones en relación con la vegetación y el suelo que potencien la capacidad de fijación de carbono.

después volveremos, tiene escaso alcance innovador[31] y no contiene ninguna medida concreta.

En cuanto a las medidas de adaptación que inciden en los recursos hídricos, además de las ya indicadas, encontramos algunas excesivamente genéricas, como son las de disminución de la exposición y vulnerabilidad de los ecosistemas a los impactos previsibles del cambio climático o la gestión de los riesgos derivados del cambio climático en relación con su impacto sobre los cultivos y las necesidades agronómicas de agua de regadío [artículo 19.4.a) y b) LCCE][32]. Otras, como las siguientes, son más concretas: medidas en materia de agua para la restauración progresiva e integral de los ecosistemas [artículos 16.1.b) LCCCat, 66.1.e) y 67.1.b) LCCNav, que especifican

b) Gestión forestal sostenible para la adaptación y la mejora del efecto sumidero y la forestación con especies autóctonas.
c) Recuperación de suelos degradados para su reforestación.
d) Control de la evolución del carbono presente en el suelo favoreciendo su incremento a través de medidas como la implementación de prácticas agrarias y forestales sostenibles.
e) Mejora de los programas de prevención de incendios.
f) Incorporación de las pautas de conservación y restauración de ecosistemas naturales que consideren el cambio climático en los instrumentos de planeamiento […]
h) Lucha contra la erosión a través de la utilización de cubiertas y barreras vegetales en áreas de pendiente o cualquier otra estrategia que permita la conservación de la materia orgánica del suelo, compatible con la restauración de ecosistemas naturales.
i) Incorporación del cambio climático en los instrumentos de gestión de la Red Natura 2000.
j) Implementación de una gestión adaptativa de los espacios naturales protegidos y las vías pecuarias.
k) Establecimiento de refugios climáticos que permitan la adaptación y la migración de la biodiversidad.
l) Preservar los humedales existentes y recuperar los destruidos asegurando la aportación de agua en cantidad y calidad adecuadas, protegiendo sus cuencas vertientes y regulando los usos que les afecten […]».

31 *Vid*. J. Rosa Moreno, «Algunas claves jurídicas de la transición energética renovable», en AA.VV.: *Derecho y energías renovables* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, p. 89; «Objetivos y planificación de la transición energética y adaptación climática», en AA.VV.: *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, pp. 87 y 88. El autor también ha subrayado la inadecuada ubicación del precepto en la Ley. I. Sanz Rubiales [«La promoción de los sumideros de carbono: una sensación de *déjà vu*», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof. Íñigo del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, p. 576] precisa que «*la mayor parte de sus contenidos están ya, en buena medida, incluidos en la Ley de Montes y en la Ley de Economía Sostenible*»; *vid.* también las pp. 589 y ss; el autor también ha subrayado su escasa densidad jurídica (p. 578) y la inadecuada ubicación del precepto en sede de adaptación (pp. 582 y 583).

32 F. Delgado Piqueras ha criticado el artículo 19 LCCE, con razón, porque podría haber incluido referencias expresas a la desalación del agua del mar y a la reutilización de aguas residuales depuradas; *vid*. «Autoconsumo eléctrico y regadío ante la ley del cambio climático», en AA.VV.: *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (Thomson Reuters Aranzadi), 2022, pp. 515 y ss.

que las medidas son en el ámbito económico y artículo 78.2.d) LCCVal] y derivación con carácter prioritario de los recursos hídricos conseguidos con mejoras de ahorro y eficiencia hacia el logro de los objetivos de calidad de los ecosistemas acuáticos y, en caso de sequía extrema, hacia el abastecimiento urbano [artículos 16.1.c) LCCCat y 66.1.f) y 67.1.d) LCCNav].

Por último, en el ámbito del patrimonio cultural, de clara incidencia en el turismo rural, establece el artículo 65 LCCCan el deber de las administraciones públicas de impulsar políticas para su protección y conservación

> «en los ámbitos físicos de las manifestaciones de la cultura popular y tradicional con valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico, documental, lingüístico, paisajístico, industrial, científico o técnico o de cualquier otra naturaleza cultural, así como los enclaves y yacimientos de naturaleza paleontológica, así como todos los bienes de interés cultural».

Estas medidas habrán de ir encaminadas, en lo que aquí interesa, a

> «c) Promover las oportunas medidas de adaptación en los bienes culturales y naturales con los valores citados, implementando las soluciones adecuadas para cada uno de los enclaves mediante un plan de adaptación priorizado y calendarizado que abarque el conjunto de bienes de las islas Canarias».

5.- Las funcionalidades añadidas de las medidas de adaptación en las zonas rurales despobladas

Las medidas de adaptación, concebidas primariamente como respuestas reactivas a los efectos perjudiciales del cambio climático, se nos presentan con funcionalidades añadidas desde su consideración como vehículo para la mejora social y económica. El primer párrafo del artículo 1 LCCE señala como uno de los objetos de esta ley el de

> «promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades».

Así lo explica también el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, que pone en valor sus ventajas en orden a la estabilidad social y económica y a la apertura de nuevas oportunidades, en especial en los ámbitos del emprendimiento y de la creación de empleo[33]. En concreto, considera

33 Pp. 10 y 67.

que las medidas de adaptación basadas en los ecosistemas pueden generar fuentes de ingresos y empleo verde[34].

Igualmente, algunas de las leyes autonómicas introducen en el mismo concepto de adaptación la referencia al aprovechamiento de oportunidades [artículos 4.a) LCCCat y 4.3 LCCCan y anexo I, apartado segundo, de la LCC-Val]. La última ley citada, además, establece un mandato al respecto para el ámbito de la agricultura, la ganadería y la pesca en su artículo 73.a):

> «La planificación y actuaciones que desarrollan las administraciones públicas valencianas, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con la actividad agrícola, ganadera y pesquera, tendrán en cuenta, al menos:
>
> a) La evaluación de los riesgos para estos sectores y actividades y el territorio derivados del cambio climático, así como las medidas identificadas para la reducción de estos y las oportunidades que pueden aparecer para el sector».

En parecidos términos lo establece el artículo 57.1.a) LCCCan, ceñido a la agricultura y la ganadería.

Ello es especialmente importante en el entorno de las áreas rurales aquejadas de los fenómenos de la despoblación y del envejecimiento. Las causas de tales fenómenos no se encuentran en el cambio climático; de hecho, despoblación y envejecimiento son rasgos presentes con anterioridad a la emergencia climática. Sin embargo, unos y otro se encuentran conectados, en la medida en que la despoblación se agudiza con los efectos nocivos del cambio climático[35] y, por otra parte, despoblación y envejecimiento agravan los riesgos del cambio climático e implican una pérdida de opciones de adaptación; en particular, así lo expresa el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030:

> «Los conocimientos, prácticas y tecnologías que las comunidades rurales han aplicado en sus entornos han contribuido a la conservación de determinados sistemas naturales y el mantenimiento de sus beneficios asociados (servicios ambientales). Así, una gran parte de las áreas agrarias y forestales de alto valor natural en España son sistemas humanizados, moldeados por las comunidades en función de sus necesidades y conservados hasta nuestros días. El conocimiento práctico que lo ha hecho posible se ha conformado mediante siglos de adaptación dinámica al entorno, por lo que concentra un enorme potencial para afrontar el cambio del clima, donde la sostenibilidad es el factor clave. La despoblación y el envejecimiento de la población conlleva el abandono de esos sistemas y su degradación, el

34 P. 34.

35 Lo que expresamente asume la LCCAnd al incluir entre los impactos principales del cambio climático la «[m]*igración poblacional debida al cambio climático. Particularmente su incidencia demográfica en el medio natural*» [artículo 20.n)].

aumento de riesgo (por ejemplo, de incendios forestales) y la pérdida de opciones de adaptación» [36].

La despoblación, además, se considera, en el marco de los principios orientadores que deben guiar las medidas de adaptación, como un factor que puede mermar la resiliencia social[37]. Es por todo ello que el citado plan propone «*potenciar el valor del desarrollo rural*»[38].

Desde estas premisas, analizaremos a continuación las oportunidades que brindan las medidas de adaptación para las zonas rurales, en el entendimiento de que tales oportunidades podrían revertir o, cuando menos, frenar las tendencias de despoblación y envejecimiento. Al efecto, distinguiremos entre oportunidades intrínsecas a las medidas de adaptación entendidas en sentido estricto, por un lado y, por otro, oportunidades derivadas de las que en este estudio consideramos medidas de adaptación que son consecuencia de la previa adopción de medidas de mitigación. Para finalizar, examinaremos si las leyes climáticas contienen previsiones de política social asociadas a la adaptación al cambio climático que incidan en las zonas rurales.

Las oportunidades intrínsecas a las medidas de adaptación tienen lugar, o podrán tener lugar, en la medida en que los cambios que se produzcan vengan incentivados por las administraciones públicas, de suerte que se articulen medidas de fomento para la introducción de lo que, al cabo, serían mejoras respecto de la situación preexistente. A título de ejemplo, pueden citarse el fomento de la modernización de regadíos [artículo 14.1.a) LCCCat, artículo 36.3.c) LCCAnd, disposición adicional 6.4.b) LCCBal y artículo 57.2.a) LCCCan] o la promoción de los productos agro-ganaderos ecológicos y de proximidad, en la medida en que apoya el desarrollo de variedades locales adaptadas [artículos 14.1.e) LCCCat, disposición adicional 6.4.e) LCCBal y 57.2.e) LCCCan].

Obviamente, las leyes climáticas no establecen directamente apoyo económico a las medidas de adaptación que deba adoptar el sector privado[39]. A lo más que se llega es a prever el establecimiento de incentivos[40] y a formular

36 P. 34.

37 P. 48.

38 P. 12.

39 Por ejemplo, el artículo 3.2.d) LCCBal enuncia como principio que debe guiar la actuación de los poderes públicos «[e]*l establecimiento de líneas y programas de ayuda económica y técnica a los sectores más directamente afectados por las políticas climáticas* […]». Y la disposición adicional 6.3.c) prescribe que «*se avanzará hacia* […] *c) El apoyo a las empresas de gestión forestal para fomentar el cumplimiento de los objetivos de esta ley*». Esta última mención se encuentra también en el artículo 68.2.i.3) LCCVal, en sede de mitigación.

40 Por ejemplo, el artículo 34.4 LCCCat establece el deber del Gobierno de elaborar y aplicar una estrategia de incentivos fiscales a las actuaciones privadas más adecuadas para combatir el cambio climático; el artículo 37 también establece el deber de «*incentivar*

una suerte de cláusula de sostenibilidad[41]. El apoyo depende, entonces, de lo que se establezca en desarrollo de las leyes climáticas, dado que, como hemos visto, éstas contienen mandatos muy genéricos que la planificación, la legislación y la acción de gobierno han de concretar[42].

---

fiscalmente las actuaciones que favorecen la adaptación al cambio climático»; por su parte, el artículo 38.2 establece el deber de Gobierno de «*fomentar que los entes locales, en el ámbito de sus competencias, mediante una política fiscal de acuerdo con el objetivo a que se refiere el artículo 33.3, incentiven en el sector privado las siguientes actuaciones, que contribuyen a hacer efectivas las políticas de* […] *adaptación al cambio climático* […]:
f) Las actuaciones para mejorar la biodiversidad o para evitar su pérdida […]
j) La gestión forestal sostenible […]
m) La adaptación y reducción de la vulnerabilidad de los diferentes sectores económicos y sistemas naturales».
Vid. también el artículo 13.7 y la disposición adicional 2 de la LCCNa. El artículo 71.2 LCC-Val, por otra parte, emplaza a la Generalitat para que impulse las acciones de adaptación en el ámbito de las administraciones públicas y las incentive en todos los sectores de la actividad económica; se prevé también el apoyo técnico [artículos 71.3 y 73.f), este último en relación, específicamente, con el sector primario]; el deber de incentivar fiscalmente las actuaciones que favorezcan la adaptación al cambio climático (artículos 99 y 100), entre ellas las actuaciones para mejorar la biodiversidad o para evitar su pérdida, la gestión forestal sostenible y la prevención de incendios forestales y, en general, la adaptación y reducción de la vulnerabilidad de los diferentes sectores económicos y sistemas naturales [letras f), j) y m) del artículo 100.2]; finalmente, de los artículos 30 y 146 se desprende la posibilidad de que las acciones de adaptación inscritas en el Registro Valenciano de Iniciativas de Cambio Climático se utilicen como criterio de adjudicación de contratos públicos, merezcan reconocimiento público y se utilicen como criterio de valoración en el proceso de concesión de ayudas y subvenciones públicas.

41 «*Con el fin de reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, los instrumentos de planificación y programación sectoriales deben tener en cuenta:*
[…] *c) El establecimiento de las medidas de respuesta viables económica, social y ambientalmente que deben adoptar las instituciones públicas y los agentes privados con el objetivo de adaptarse a los impactos del cambio climático*» [artículo 11.1.c) LCCCat].
El precepto supone, a nuestro juicio, una concreción del principio de eficacia, formulado en el apartado cuarto del artículo 3.
También el artículo 11.d) LCCBal especifica que las líneas generales de adaptación del marco estratégico de adaptación del Plan de Transición Energética y Cambio Climático deben ser «*viables desde un punto de vista económico, social y ambiental*». Guarda relación con ello el artículo 3.2.e), que recoge como otro principio que debe guiar la actuación de los poderes públicos «[e]*l establecimiento de prioridades de actuación en la lucha contra el cambio climático atendiendo a la disponibilidad económica, los sectores, el análisis coste-eficiencia, el territorio o cualquier otra variable significativa*».
No es clara la referencia que contiene el artículo 6.3.c) LCCAnd, que establece como función de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático la de «[s]*upervisar que se mantenga el equilibrio económico, ambiental y social entre las acciones de mitigación, adaptación y comunicación*». Dado que no parece lógico postular el equilibrio entre mitigación, adaptación y comunicación -en el entendimiento de que cada área precisará las acciones que resulten pertinentes- puede considerarse que el referido equilibrio se predica de cada una de las áreas y no de éstas entre sí.

42 Por ejemplo, el artículo 9.2.n) LCCAnd prescribe, como contenido del Plan Andaluz de Acción por el Clima, «[a]*ctuaciones de colaboración, fomento y promoción para la adap-*

Las oportunidades derivadas de las medidas de adaptación que son consecuencia de la previa adopción de medidas de mitigación lucen en las leyes climáticas con desigual concreción: fomento del «*uso de la biomasa de origen primario como fuente de materiales*» [artículo 26.3 LCCE y, en otros términos, artículo 18.d.2.º LCCCat, disposición adicional 6.3.b) LCCBal y artículo 53.2.o) LCCNav], fomento de «*los productos forestales de los montes como materias primas con ciclo de vida* óptimo, *servicios ecosistémicos y energía de origen renovable y sostenible*» [artículo 26.3 LCCE y, en otros términos, artículo 53.2.o) LCCNav], optimización de la gestión forestal en la medida en que los recursos forestales son fuente de energías renovables (artículo 18 LCCCat, disposición adicional 6.3 LCCBal[43], artículo 58.2 LCCVal[44] y artículo 66.1 LCCCan) y de materiales de construcción sostenibles (artículo 18 LCCCat, disposición adicional 6.3 LCCBal y artículo 66.1 LCCCan), impulso de instalaciones térmicas de biomasa y biomasa forestal de origen local (artículo 34 LCCNav[45]), promoción del «*aprovechamiento de la biomasa forestal y de subproductos agrícolas para usos térmicos*» [artículo 53.2.ñ) LCCNav], fomento de la producción y uso de biocombustibles (artículo 46 LCCCan), promoción de alimentos de proximidad en aras de la reducción de la huella de carbono [artículo 22.3 LCCE, artículo 30.e) LCCAnd y artículo 53.2.i) LCCNav] o promoción de los productos agroganaderos ecológicos y de proximidad [artículo 36.3.e) LCCAnd y artículo 68.2.a) LCCVal[46]]… Como se aprecia, en la medida en que efectivamente se articulen planes, programas o medidas de fomento y los pliegos de contratación recojan las determinaciones legales, estas opor-

tación del tejido empresarial y productivo andaluz»; a su vez, la letra c) del artículo 11.3 establece, como contenido del Programa de Adaptación, «[l]*as medidas de fomento para la participación de la iniciativa privada en las acciones de adaptación*» y la letra f) del mismo artículo y apartado, la previsión financiera de las medidas de adaptación; en términos parecidos se pronuncia el artículo 1, apartado 1.b) y el artículo 12, apartado 3.f) y h) LCCVal El artículo 57.1.e) LCCCan prevé «[e]*l impulso a través de los programas de apoyo al sector para que las explotaciones agrícolas y ganaderas favorezcan en su actividad* […]*la resiliencia del territorio*».

43 El artículo 58.2 también se refiere al fomento de «*la gestión y el consumo de la biomasa forestal sostenible como fuente de energía renovable*».

44 Se refiere, al igual que el artículo 58.2 LCCBal, al fomento de la gestión y el consumo de la biomasa forestal sostenible como fuente de energía renovable, añadiendo, en lo que aquí interesa, una referencia a los restos de poda de la agricultura. También los artículos 68.2.i.2) y 77.7.b) aluden al aprovechamiento de la biomasa forestal.

45 Acertadamente, el precepto especifica que
«[s]*erán aceptados para uso energético o como residuos forestales aquellos procedentes de la gestión forestal sostenible, la preventiva de incendios forestales, de la gestión adaptativa de los montes al cambio climático, incluyendo la reducción de carga de combustible en los montes, y la reducción de la densidad de pies en la masa forestal*» (apartado 5).

46 La promoción de los productos agroganaderos ecológicos y de proximidad se vincula en la LCCCat, LCCBal y LCCCan con el desarrollo de variedades locales adaptadas. En Andalucía y en Valencia guarda relación con la mitigación de emisiones y, en esta última comunidad autónoma, también con la resiliencia del territorio.

tunidades podrán contribuir al desarrollo rural[47]; al efecto, es obligada la cita del Plan de Gestión Forestal Sostenible previsto en el artículo 54 LCCNav y, también, la línea de ayudas contemplada en el artículo 53.3, ambos en sede de mitigación.

En particular, el Plan de Gestión Forestal Sostenible se orienta al «*fomento del uso de la madera, la biomasa forestal y demás productos forestales*» (artículo 54.1) y, como ya hemos indicado, se prevé en el capítulo IV del título III de la Ley, sobre mitigación del cambio climático y nuevo modelo energético. Recordemos que el Plan debe contemplar actuaciones en relación con la gestión de sumideros de carbono, que se concretan en el apartado 2 del artículo citado y que sirven igualmente a la adaptación; y que específicamente se contempla en el apartado 3 la adopción de medidas para la reducción de la vulnerabilidad del sistema forestal que son propiamente de adaptación. En lo que ahora interesa, es pertinente subrayar que el Plan debe incluir

> «el fomento de la creación de un tejido empresarial de pequeñas y medianas empresas de aprovechamiento, la transformación básica del recurso, ubicado preferentemente en comarcas directamente afectadas por la despoblación y el impulso de la formación de personal técnico con especial énfasis en la formación profesional» (artículo 54.1).

A las anteriores oportunidades deben sumarse dos muy destacadas: 1) las que derivan (o debieran derivar) de la condición que presentan las plantaciones agrícolas y los recursos forestales como sumideros de carbono; 2) las que derivan de los efectos del despliegue de las energías renovables en zonas rurales, considerado tal despliegue como medida de adaptación «impropia» derivada de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Respecto de los sumideros de carbono, el artículo 26 LCCE dispone que las administraciones públicas los mejorarán (apartado primero) y que «*adoptarán las acciones oportunas para incentivar la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO_2 de los sumideros de carbono*» (apartado segundo); también establece que «*se fomentarán las acciones que resalten las externalidades positivas que proporcionan los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente aquellas que proporciona el sector agrario y forestal*» (apartado tercero)[48]. Por otra parte, el artículo 31.3.b) de la misma ley prevé que en las licitaciones de

47 Apunta el artículo 26.3 LCCE que «*la acción de fomento señalada se llevará a cabo en el marco* ***del necesario apoyo a la bioeconomía como motor de desarrollo de las zonas rurales,*** *y adaptada a las obligaciones ligadas a la calidad del aire*» (la negrilla es nuestra).

48 Es reseñable que el mandato contenido en la disposición final séptima de la ley no se ha cumplido:

> «*El Gobierno aprobará, en el plazo máximo de un año, las normas necesarias para el desarrollo de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, entre ellas, el mandato de su artículo*

redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra se puedan incluir, como prescripciones técnicas, «[a]*ctuaciones de repoblación forestal con especies autóctonas, como medida compensatoria para paliar la huella de carbono resultante de la ejecución de la obra o servicio objeto de licitación*». La LCCAnd regula la materia en el artículo 37, dedicado a los proyectos de absorción de emisiones; la LCCBal lo hace en el artículo 27, sobre compensación de emisiones difusas; la LCCVal, en el artículo 29, titulado igualmente «*compensación de emisiones difusas*»[49]; la LCCCan, en los artículos 31 y 32; la LCCNav, además de contemplar en el contexto del Plan de Gestión Forestal Sostenible el fomento de la creación de un tejido empresarial ubicado preferentemente en comarcas directamente afectadas por la despoblación y el impulso de la formación de personal técnico (artículo 54.1), prevé el establecimiento de «*mecanismos voluntarios de compensación de emisiones no sujetas al régimen de comercio de emisiones para la aportación a proyectos de planificación de espacios naturales, recuperación de ecosistemas u otros proyectos de absorción de CO_2*» (artículo 73.2) así como la misma medida recogida en el artículo 31.3.b) LCCE [disposición adicional 11.3.b)].

Respecto de las energías renovables, el artículo 25 LCCE establece que

> «[e]l 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».

En relación con lo anterior, ha de observarse que del artículo 21.2 LCCE, también en sede de adaptación, se desprende una suerte de presunción acerca de la predisposición a ubicar las instalaciones de producción de energías renovables en zonas rurales[50].

---

65 «Incentivos por las externalidades ambientales» de regular los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los montes ordenados».

Coincido con B. Rodríguez-Chaves Mimbrero («Unos apuntes sobre las medidas de compensación ambiental en el ámbito forestal español», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. extra 23, 2022, p. 163) en que «*no debería hablarse de «incentivo» sino de «pago» por ese servicio ambiental*».

49 El artículo 90.3 prevé, además, la introducción de la reducción o la compensación de emisiones como criterios de valoración en la contratación, siempre que guarden relación con el objeto del contrato. Deben tenerse en cuenta también los artículos 30 y 146, en virtud de los cuales la inscripción en el Registro Valenciano de Iniciativas de Cambio Climático de proyectos de absorción de dióxido de carbono a través de un cambio de uso del suelo o un cambio en la gestión podrá comportar su utilización como criterio de adjudicación de contratos públicos, el otorgamiento de reconocimiento público y la utilización como criterio de valoración en el proceso de concesión de ayudas y subvenciones públicas.

50 «*Para garantizar que las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable no producen un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales, se establecerá una zonificación que identifique zonas de sensibilidad y*

Un criterio matizado es el que luce en el artículo 19.1.b) LCCCat[51]; en todo caso, debe subrayarse que se prevén compensaciones para los territorios que acogen infraestructuras de energía renovable de interés público (artículo 34.2). También la LCCNav prevé compensaciones por las afecciones ambientales sobre la biodiversidad originadas por la implantación de energías renovables (segundo párrafo del artículo 13.4) y caracteriza directamente como inversiones de interés foral determinados proyectos de inversión en energías renovables que, en principio, comportan beneficios para las áreas rurales[52].

Resta analizar si las leyes climáticas contienen previsiones de política social que de algún conecten con la adaptación al cambio climático y que incidan en las zonas rurales.

De entrada, ha de advertirse que no faltan buenas intenciones en la mayoría de las leyes climáticas.

Así, la LCCCat expresa en su exposición de motivos que esta comunidad autónoma tiene, debido a sus competencias, «*una gran capacidad para incidir* […] *en las medidas de adaptación a los impactos sobre* […] *los sectores socioeconómicos más vulnerables al cambio climático*»; y también apunta a la transformación del modelo energético y económico en uno «*más cohesionado económica, social y territorialmente*». La LCCAnd prescribe como contenido del Plan Andaluz de Acción por el Clima «[m]*edidas para colectivos especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático*» y las ya citadas «[a]*ctuaciones de colaboración, fomento y promoción para la adaptación del tejido empresarial y productivo andaluz*» [artículo 9.2.k) y n)]. La LCCE avanza en su exposición de motivos que «*España debe ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los*

exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales. A tal fin el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaborará y actualizará periódicamente una herramienta cartográfica que refleje esa zonificación, y velará, en coordinación con las Comunidades Autónomas, para que el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto».

Coincidimos en esta apreciación con F. J. Sanz Larruga, «Cambio climático, política agraria, desarrollo rural y política forestal», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof. Íñigo del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, p. 567.

51 Dispone que

«*se han de desarrollar, siempre que sea posible, aprovechando espacios ya alterados por la actividad humana con el fin de minimizar la ocupación innecesaria del territorio y priorizar la ocupación de las cubiertas de las edificaciones y otras construcciones auxiliares, incluidas las pérgolas de los aparcamientos de vehículos, y la ocupación del suelo diferente del no urbanizable, y, dentro del suelo no urbanizable, los espacios agrarios en desuso*».

52 Son los siguientes:

«*h) Proyectos de pequeñas empresas o cooperativas para el aprovechamiento de la biomasa forestal y de subproductos agrícolas para usos térmicos […]*

j) Proyectos que ayuden a la desintensificación de la producción agrícola calculada sobre la base de reducción de consumo de energía total» [artículo 28, cuya letra k) reitera la h)].

colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía[53]»; por otra parte, el artículo 2 proclama los principios de

> «Cohesión social y territorial, garantizándose, en especial, la armonización y el desarrollo económico de las zonas donde se ubiquen las centrales de energías renovables respetando los valores ambientales» [letra d)][54].
>
> «Protección de colectivos vulnerables, con especial consideración a la infancia» [letra f].

Puede incluso añadirse el de «[m]*ejora de la competitividad de los sectores productivos y certidumbre para las inversiones*» [letra j)]. Por su parte, la LCCNa formula como principio de actuación de las administraciones públicas de Navarra, entre otros, el de equidad, precisando, en lo que aquí nos interesa, que

> «las medidas de adaptación deben contemplar la reducción de las desigualdades sociales creadas o agudizadas por el cambio climático. Igualmente, las instituciones deben actuar de forma equitativa en todo el territorio en el cual son competentes» [artículo 2.c)].

La LCCVal contiene menciones relevantes en su exposición de motivos[55] y no faltan en su articulado alusiones a los efectos del cambio climático en el

---

53 Añade que

> «[p]*ara ello, es imprescindible asegurar las condiciones de contorno que permitan […] minimizar los impactos sociales negativos y facilitar el aprovechamiento de oportunidades económicas, al tiempo que se ofrecen medidas de acompañamiento en la transición a los colectivos más vulnerables*».

54 En opinión de A. Palomar Olmeda [«Ordenación y principios generales de la ley de cambio climático y transición energética», en AA.VV.: *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, p. 60], «*la proyección del precepto es únicamente en relación con las "zonas donde se ubiquen las centrales de energías renovables respetando los valores ambientales"*». A nuestro juicio, la referida proyección no se limita a estas zonas.

55 «*La puesta en marcha de políticas efectivas de lucha contra el cambio climático, más allá de una dimensión puramente ambiental, es además una cuestión de justicia social, puesto que, en ausencia de medidas adecuadas y estratégicamente orientadas, el cambio climático conducirá a un agravamiento de las desigualdades sociales y un mayor perjuicio a los sectores más vulnerables. En este sentido, es evidente que existen diferencias sustanciales entre los colectivos sociales más responsables del cambio climático —ya sea por su mayor consumo o por recibir un beneficio directo de aquellas actividades económicas que más emisiones producen— y aquellos que sufren o sufrirán las peores consecuencias de este. De igual manera, los efectos del cambio climático que han empezado a manifestarse en nuestro entorno inmediato, como por ejemplo inundaciones, sequías u olas de calor, afectan a menudo y con mayor crudeza a los sectores sociales más desfavorecidos, que además disponen de menores recursos para asegurarse contra acontecimientos extremos, recuperarse de las pérdidas económicas sufridas o emprender por su cuenta medidas de adaptación* […] *es necesario hacer un trabajo de preparación transversal en muchos ámbitos de la economía y la sociedad para reducir la vulnerabilidad al cambio climático. Se necesitarán meca-*

empleo, la actividad económica y el ámbito social, todo ello en sede de adaptación, si bien ceñido a las esferas de análisis y evaluación [apartados 1.e) y 3.c) del artículo 12], así como al desarrollo local sostenible [artículos 14.2.c) y 58.2]. La LCCCan, finalmente, apela en su exposición de motivos a la necesidad de una transición ecológica inclusiva «*para que nadie se quede atrás a la hora de afrontar los riesgos climáticos*», incluyendo entre sus finalidades la de «*promoción de las políticas de transición ecológica, cohesión social y acción climática*» [artículo 3.1.h)]; por otra parte, incluye entre sus principios el de justicia climática (artículo 6.20), que se define como

> «justicia que se vincula a los derechos humanos de modo que se logre un enfoque centrado en el ser humano para hacer frente al cambio climático, proteger los derechos de las personas más vulnerables y repartir las cargas y los beneficios del cambio climático y sus impactos de forma equitativa e imparcial» (artículo 4.25).

Más allá de estas proclamaciones, y aun cuando no venga específicamente referida a las zonas rurales, debe citarse la medida prevista en el artículo 30.4 LCCE, consistente en la posibilidad, que no obligación, de destinar un porcentaje de los ingresos procedentes de las subastas de derecho de emisión de gases de efecto invernadero a medidas con incidencia social relacionadas con la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático[56]. También debe tenerse en cuenta el segundo párrafo del artículo 13.4 LCCNav, que regula el Fondo Climático, contemplando expresamente que una parte se destine a «*actuaciones relativas a la gestión forestal sostenible*»; gestión forestal sostenible que, como ya nos consta, se articula a través del Plan regulado en el artículo 54, que debe contemplar, como sabemos, «*el fomento de la creación de un tejido empresarial de pequeñas y medianas empresas* […] *ubicado preferentemente en comarcas directamente afectadas por la despoblación y el impulso de la formación de personal técnico con especial* énfasis *en la formación profesional*» (apartado primero)[57]; también el artículo 54.2.p) fija como

nismos de planificación y evaluación a gran escala que tendrán que permitir un control democrático de la toma de decisiones a través de instrumentos de participación y transparencia adecuados, y requerirán inversiones a largo plazo a la altura del salto en el modelo productivo y en la modernización ecológica que se requiere con un retorno a medio o largo plazo que a veces tendrá un carácter social y territorial y no solo monetario […]». También se cita el principio de justicia social como principio transversal en que se basa el desarrollo de la Ley.

56 El artículo 51 LCCCat, que regula el denominado Fondo Climático, prevé que impulse distintas actuaciones, entre ellas las que cita a título de ejemplo, varias de las cuales se adscriben a la esfera de las medidas de adaptación y son características de las zonas rurales; la regulación, sin embargo, prescinde de cualquier tipo de connotación social. Otro tanto puede predicarse del Fondo para la Transición Ecológica que regula el artículo 145 LCCVal.

57 Una parte del Fondo Climático debe destinarse también «*al seguimiento y compensación de las afecciones ambientales sobre la biodiversidad originadas por la implantación de energías renovables*», aunque para este caso no se prevé ninguna medida social.

línea de actuación para el sector primario la promoción de la gestión forestal sostenible que contribuya a la creación de empleo.

Finalmente, procede detenernos en la denominada «transición justa», que es un concepto que se introduce en las leyes climáticas a través de la exposición de motivos de la ley andaluza[58] y que después encuentra asiento en la reforma del artículo 19.6 de la ley catalana[59], operada por el Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables. La transición justa se anuda en las leyes climáticas a la transición energética, de manera que las previsiones al efecto se relacionan con las consecuencias económicas y sociales de la implantación de una economía baja en emisiones[60], no con las consecuencias del propio impacto climático, que es a lo que atienden las medidas de adaptación.

Así, el artículo 27.1 LCCE caracteriza la Estrategia de Transición Justa como

> «el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una **economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero** y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición» (la negrilla es nuestra).

De ahí que las oportunidades asociadas a la transición[61] y los convenios de transición justa se orienten a paliar los efectos negativos de las medidas de mitigación[62], sin tomar en consideración los efectos de la adaptación. Claro

---

58 «*Además, como corolario del principio anterior* [se refiere al principio quien contamina paga] *se desprende el principio de transición justa, de acuerdo con el cual debe protegerse adecuadamente a aquellos que, sin ser responsables de la degradación ambiental, se vean perjudicados por las medidas necesarias para corregirla, evitando que la transición de modelo energético se convierta en una nueva fuente de injusticia y desigualdad*».

59 «*Hay que tener en especial consideración el principio de justicia social en aquellas personas, colectivos, sectores económicos y territorios que puedan resultar más afectados por la transición energética*».

60 La razón de ello estriba en el propio origen del concepto. *Vid*. al respecto G. Valencia Martín, «Medidas de transición justa», en AA.VV.: *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, pp. 292 y ss.; también «Transición justa», en AA.VV.: *Derecho y energías renovables* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, pp. 135 y ss.

61 El artículo 27.2.c) LCCE prevé como uno de los contenidos de la Estrategia de Transición Justa «[p]*olíticas 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*».

62 El objeto de los convenios es
«*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*».
En concreto, los convenios incluirán:

está que, en la medida en que, por razón del emplazamiento de las actividades, la población concernida y los territorios afectados sean rurales, la transición justa contribuirá al desarrollo económico y social de estas zonas y a la fijación de población[63], pero, como acabamos de indicar, no por razón de la adaptación sino por la mitigación.

También la transición que contempla la LCCCat es la energética, al igual que la LCCAnd[64], la LCCBal[65], la LCCNav[66] y la LCCVal.

No obstante, la LCCNav genera cierta duda. El artículo 69.2 vincula la estrategia de transición justa y justicia climática a la transición energética, si bien seguidamente la caracteriza del siguiente modo:

> «Esta estrategia será el instrumento navarro de adaptación socioeconómica derivada del cambio de modelo económico y social resultante de la transición ecológica y tendrá por objeto la identificación de áreas, sectores, colectivos o territorios que resulten sensiblemente afectados en términos de vulnerabilidad, teniendo en todo momento presente el principio de justicia climática y las situaciones de

«*Medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de digitalización, de emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio» [artículo 28.3.c)]*.

«*Cuando se considere procedente, el acceso prioritario a una parte o a la totalidad de la capacidad de evacuación eléctrica, así como el derecho prioritario al uso y volumen de agua de aquellas concesiones que queden extinguidas tras el cierre de instalaciones de generación de energía eléctrica con arreglo a lo previsto en el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación*» [artículo 28.3.e)].

63 A la fijación de población en los territorios rurales, conectada con el mantenimiento y creación de actividad y empleo, se refiere la Estrategia de Transición Justa (https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/Convenios_transicion_justa/common/Estatregia_Transicion_Justa_Def.PDF p. 42).

64 Con todo, encontramos una alusión indirecta y genérica en el artículo 20.p), ubicado en el título de la Ley dedicado a la adaptación del cambio climático. En concreto, se hace referencia a la «[s]*ituación en el empleo ligado a las áreas estratégicas afectadas*» como impacto que se ha de considerar en el análisis y evaluación de riesgos que han de hacer los instrumentos de planificación.

65 Ello explica el que el artículo 78.2, titulado «*Formación y ocupación*», limite el desarrollo de políticas activas de empleo al favorecimiento de la reconversión de puestos de trabajo asociados a sistemas energéticos intensivos en emisiones en otros vinculados a la transición energética.

66 No obstante, el artículo 2.c), sobre el principio de equidad, establece que «*las medidas de adaptación deben contemplar la reducción de las desigualdades sociales creadas o agudizadas por el cambio climático. Igualmente, las instituciones deben actuar de forma equitativa en todo el territorio en el cual son competentes*».
Cabe citar también el artículo 61.e), que alude al «*apoyo a los agentes sociales en su transformación para hacer de la Comunidad Foral de Navarra un territorio más resiliente*».

> pobreza energética. Además, contará con la planificación precisa para abordar e implantar medidas que contrarresten los impactos negativos que desde el punto de vista social y de empleo pueda tener la transición ecológica».

La LCCCan sigue en parte a la LCCNav y también contempla una estrategia de transición justa y justicia climática en términos parecidos (artículo 16). Sin embargo, a diferencia de la ley navarra, incluye un concepto concreto de justicia climática, enunciado además como principio específico (artículo 6.20), que amplía las posibilidades de la estrategia al campo específico de la adaptación; así, justicia climática es

> «justicia que se vincula a los derechos humanos de modo que se logre un enfoque centrado en el ser humano para hacer frente al cambio climático, proteger los derechos de las personas más vulnerables y repartir las cargas y los beneficios del cambio climático y sus impactos de forma equitativa e imparcial» (artículo 4.25)[67].

Sin embargo, cuando aborda un aspecto clave como es el de la promoción de las políticas activas de empleo, la limita a «*la reconversión de aquellos puestos de trabajo asociados a sistemas energéticos intensivos en emisiones y de alta huella ecológica*» [artículo 76.1.a)].

Finalmente, es muy posible que en las leyes climáticas no se hayan previsto medidas e instrumentos concretos para potenciar el desarrollo rural directamente conectados a medidas de adaptación en sentido estricto por la razón de que la mayoría de éstas (más bien su simple anuncio) se mueven en el plano del fomento. En este sentido, puede haberse considerado innecesario establecer instrumentos específicos para el desarrollo rural en un ámbito, el de la adaptación, en el que precisamente priman los incentivos.

6.- Bibliografía

Alenza García, J. F. «Avances en el desarrollo de la ley de cambio climático y transición energética», en AA.VV. *Estudios sobre la efectividad del Derecho de la biodiversidad y del cambio climático* (Tirant Lo Blanch), 2022, pp. 89-112.

Delgado Piqueras, F. «Autoconsumo eléctrico y regadío ante la ley del cambio climático», en AA.VV.: *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (Thomson Reuters Aranzadi), 2022, pp. 497-526.

67 La LCCVal también define la justicia climática, ceñida en principio al ámbito de la mitigación: «*Abordaje para una transición ecológica justa que parte de las desigualdades globales en emisiones y en la asunción de sus consecuencias, y que reconoce y aborda las grandes desigualdades para afrontar las consecuencias del cambio climático en las personas según el sexo y el género, el origen social, tipo de empleo y capacidad económica, la etnia, y la región del mundo en la que viven*» (apartado 29 del anexo I).

Fernández-Espinar y López, L. C. «Minería y cambio climático», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof.* Íñigo *del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, pp. 899-921.

Galera Rodrigo, S. «La política de adaptación al cambio climático en la Ley 7/2021: instrumentos generales», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof.* Íñigo *del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, pp. 433-460.

García Ureta, A. «Protección de la biodiversidad frente al cambio climático», en **AA.VV.**: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof.* Íñigo *del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, pp. 521-541.

López Ramón, F. «Notas de la Ley de Cambio Climático», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021, pp. 1-22.

Palomar Olmeda, A. «Ordenación y principios generales de la ley de cambio climático y transición energética», en AA.VV.: *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, pp. 23-72.

Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. «Unos apuntes sobre las medidas de compensación ambiental en el ámbito forestal español», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. extra 23, 2022, pp. 145-192.

Rosa Moreno, J. «Objetivos y planificación de la transición energética y adaptación climática», en AA.VV.: *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, pp. 73-124.

«Algunas claves jurídicas de la transición energética renovable», en AA.VV.: *Derecho y energías renovables* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, pp. 43-130.

Sanz Larruga, F. J. «Cambio climático, política agraria, desarrollo rural y política forestal», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof.* Íñigo *del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, pp. 543-574.

Sanz Rubiales, I. «La promoción de los sumideros de carbono: una sensación de déjà vu», en AA.VV.: *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof.* Íñigo *del Guayo Castiella* (Marcial Pons), 2022, pp. 575-594.

Simou, S. «La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en el contexto de intensificación de los esfuerzos público-privados para afrontar la emergencia climática», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 36, 2022, pp. 217-250.

Valencia Martín, G. «Medidas de transición justa», en AA.VV.: C*omentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, pp. 291-348.

«Transición justa», en AA.VV.: *Derecho y energías renovables* (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, pp. 131-219.

CAPÍTULO II

CONSECUENCIAS DE LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA EN LAS GRANDES EMPRESAS Y TRANSNACIONALES

Francisco Xabiere Gómez García

Profesor Ayudante Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León

Sumario: 1.- Cambio climático y empresa, del lejano rumor al estruendo; 2.- Un marco jurídico prolífico y en evolución; 2.1.- Experiencias primigenias en la obligación legal de informar sobre sostenibilidad; 2.2.- La extensión de la obligación legal del informe de sostenibilidad; 3.- El informe de sostenibilidad; 4.- La gobernanza corporativa sostenible; 5.- El derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable en tiempos de crisis climática; 6.- Bibliografía.

1.- Cambio climático y empresa, del lejano rumor al estruendo

Cuando, en 1972, tuvo lugar en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, la idea imperante suponía que «el medio ambiente era una carga o limitación para el desarrollo»[1], debiendo transcurrir dos décadas más para que, en la Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, la conciencia ambiental apareciera a ojos de la humanidad, tras la asistencia de los primeros mandatarios de más de 170 países de los cinco continentes,

1 Jiménez Beltrán, D.: «Johannesburgo, ¿y ahora qué?», *Medi ambient: tecnología i cultura*, núm. 33, 2002, pp. 82-90.

y más de 2.400 representantes de organizaciones no gubernamentales[2]. El texto de una de las tres Convenciones abiertas a la firma en esa Cumbre de Río, la Convención Marco sobre el Cambio Climático, viene a reconocer la existencia de cierta vulnerabilidad por parte de todos los países a los posibles efectos del cambio climático, lo que, pese a levedad de la referencia, en la práctica suponía aceptar al más alto nivel la realidad de un problema hasta entonces voluntariamente ignorado. Eso sí, el ámbito empresarial todavía parecía mantenerse bastante ajeno.

No sería hasta la adopción del Protocolo de Kioto en 1997, con la puesta en marcha de una serie de iniciativas nacionales e internacionales (quizá la más famosa la del régimen de comercio de derechos de emisión), tanto voluntarias como vinculantes, que la sostenibilidad relacionada con las empresas transnacionales (ETN) comenzó a recibir cada vez más atención, en parte por la percepción de éstas de que no se trataba ahora de una simple cuestión medioambiental, sino en estrecha relación con su preocupación por la seguridad energética derivada de la dependencia de los combustibles fósiles, en particular del petróleo[3]. Cabe recordar que esa época supone el afianzamiento del capitalismo global como nueva forma de economía, con la consolidación de múltiples redes mundiales y una idiosincrasia cimentada sobre lo desechable, lo cual implica consumir grandes cantidades de energía y recursos naturales, todo ello bajo el empuje de unos flujos financieros a los que el derecho internacional permite, cuando no favorece, actuar al margen de cualquier marco ético[4].

Dado que en la agenda de la globalización no aparecía mejorar los procesos democráticos, sino facilitar el acceso «a los mercados a bajo coste», las empresas transnacionales han venido actuado libremente en defensa de sus intereses comerciales y sus beneficios, aunque esto fuera en contra del bien común[5]. Por ello, no es de extrañar que llegados a la Cumbre de la Tierra de 2002, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), fuera constatada la paradoja de que los éxitos alcanzados en el reconocimiento institucional del problema climático no hubiesen producido resultados globales tangibles sino, muy al contrario, que «la globalización económica ha destruido los avances obtenidos por la agenda de Río, ha establecido una economía explotadora de alcance mundial y ha expuesto los recursos naturales a la voracidad del mercado»[6].

---

2 Jerez Mesa, R. y Oliva Quesada, A.: *Antes y después de la Cumbre de Río* [en línia], UOC, p. 26.

3 Kolk, A. y Pinkse J.: «A perspective on multinational enterprises and climate change: Learning from 'an inconvenient truth'?», *Journal of International Business Studies*, vol. 39, núm. 8, 2008, pp. 1359-1361.

4 Capra, F. y Mattei, U.: *La ecología del derecho. Hacia un sistema jurídico en armonía con la naturaleza y la comunidad*, Santiago de Chile (Ediciones Olejnik), 2023, pp. 138-139.

5 Agenjo Calderón, A.: *Economía política feminista. Sostenibilidad de la vida y economía mundial*, Madrid (Los libros de la catarata), 2021, p. 272.

6 Reales, Ll.: «Editorial», *Medi ambient: tecnología i cultura*, núm. 33, 2002.

La posterior Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro en el año 2012, también conocida como Río +20, puso de nuevo de manifiesto la gran distancia entre la comunicación política pública y los compromisos reales para actuar contra el cambio climático. Y esto pese (o tal vez debido) a que tuvo lugar en una época de profunda crisis económica mundial, donde se avanzó poco o nada hacia el desarrollo sostenible producto de «mantener el mismo modelo económico basado en los mercados y las grandes empresas y sus prácticas», con las «consecuencias negativas para las generaciones actuales y futuras» que eso comporta[7].

En cualquier caso, llegados a este punto, la conjunción de evidencias científicas y la necesidad de nuevos mercados y oportunidades económicas en plena recesión económica provocaron que hasta la OCDE impulsara una Estrategia de Crecimiento Verde. Sin embargo, aun reconociendo que «los riesgos para el desarrollo van en aumento a medida que el crecimiento continúa erosionando el capital natural», sus directrices perseveran en «encontrar nuevas maneras de producir y consumir», al objeto de «fomentar el crecimiento y el desarrollo económicos y al mismo tiempo asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar», en lo que se denomina desde entonces «crecimiento verde»[8].

Al mismo tiempo, pero desde otro prisma diferente, la OIT, la cual ya había presentado el Programa de Trabajo Decente en clara respuesta a las negativas implicaciones que la globalización capitalista había provocado en los empleos y en las personas trabajadoras de todo el planeta, instó a que el empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social debían ser componentes indispensables de las políticas encaminadas al desarrollo sostenible, apostando por «la ecologización de la economía, las empresas y los empleos»[9].

En la actualidad, más de tres décadas después de la primera Cumbre de Río (y cinco de la Conferencia de Estocolmo) los efectos del cambio climático son patentes para todo el mundo, con claras implicaciones para múltiples

---

7 Pereira Guimarães, R. y Souza dos Reis da Fontoura, Y.: «Rio+20 ou Rio-20? Crônica de um fracasso anunciado», *Ambiente & Sociedade*, vol. 15, núm. 3, 2012, p. 28. Estos autores también afirman que la Conferencia estaba muerta de inicio dado que en las negociaciones del borrador inicial, por ejemplo, algunos gobiernos se mostraron muy dispuestos a excluir sin más las menciones al «Derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición» y al «Derecho de toda persona a tener acceso a una alimentación sana, suficiente y nutritiva», mientras que para algunas grandes potencias solo se debía hacer hincapié en el ambiguo objetivo de «aumentar la productividad agrícola» y en el enfoque políticamente interesado de «mejorar el acceso de los pequeños agricultores a los mercados mundiales».

8 organización para la cooperación y el desarrollo económico: *Hacia el crecimiento verde*, París (OCDE), 2011.

9 organización internacional del trabajo: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2015.

sectores económicos y para todas las empresas. En palabras del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática, el cambio climático supone una auténtica amenaza existencial.

2.- Un marco jurídico prolífico y en evolución

Uno de los efectos más destacados de la globalización estriba en que la interconexión de las redes globales hace que lo sucedido en un sitio concreto tenga una rápida repercusión en todos los lugares del mundo, lo que plantea primeramente unos auténticos riesgos sistémicos, de los que derivan unos desafíos enormes para el Derecho y, en último término, la propia erosión de las estructuras políticas globales, en un proceso que ha sido calificado como «Defecto Mariposa»[10]. Es este nuevo contexto el que obliga a encarar la emergencia climática tanto desde un prisma normativo supraestatal, como desde el compromiso de esos otros actores globales encarnados por las ETN, que en ninguno de los casos pueden pasar ya ni por lo programático ni por la voluntariedad.

Como ya se ha mencionado *supra*, la aprobación del Protocolo de Kioto en 1997 supuso la novedad de que algunas de sus medidas incluían compromisos jurídicamente vinculantes —si bien hasta algunos años más tarde no se desarrollaron las normas específicas que regularían su funcionamiento—. Este crucial refuerzo de los compromisos fue debido a que, entre ese momento y la anterior Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, apareció el Segundo Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), el cual vino a constatar que el clima ya había comenzado su alteración a causa de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Destacan entre las obligaciones del Protocolo aquella por la cual los países desarrollados debían ofrecer recursos financieros adicionales para promover el cumplimiento de los compromisos por parte de los países en desarrollo, o la de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (finalmente pervertida por la utilización de mecanismos de flexibilidad como la adquisición de créditos de carbono). Notable también es que, en el Anexo A de este Protocolo de Kioto, estén especificados los gases de efecto invernadero y ya aparezcan señalados ciertos sectores y actividades como las industrias energéticas, la construcción, el transporte, la producción de metales, etc.

Con unos resultados menguantes, pese a la aparición de mayores efectos derivados del cambio climático, era evidente la necesidad de un esfuerzo

10 Pacho Blanco, X.M.: «Derecho y emergencia climática: nuevas perspectivas jurídicas», en AA.VV. (Gimeno Presa, M.C., dir.): *Derecho y cambio climático*, Las Rozas (Aranzadi), 2024, p. 102.

superior de carácter vinculante. Así, en 2015 es adoptado el tratado internacional conocido como Acuerdo de París[11], el cual incluye como novedad destacada el objetivo de que el aumento de la temperatura media global no supere los 2 ºC respecto a los niveles preindustriales, así como el compromiso de todos los países para hacer esfuerzos adicionales que consigan que este incremento de la temperatura no supere los 1,5 ºC.

En este nuevo texto, si bien persiste la idea de la mitigación, existe un claro desplazamiento hacia las estrategias de adaptación[12]. Asimismo, este acuerdo reconoce la posibilidad (obvia) de la existencia de futuros efectos, los cuales no solo vendrán motivados por el cambio climático, sino también por las repercusiones de las medidas que se adopten para hacerle frente.

A nivel de la Unión Europea, el compromiso de cumplir el Acuerdo de París parte del paquete de medidas denominado «Energía Limpia para Todos los Europeos», con su Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima[13], aunque toma plenamente cuerpo en la Comunicación de la Comisión titulada «El Pacto Verde Europeo»[14], a partir de la cual surgen nuevos paquetes de medidas con impacto en las políticas y en el marco legal de la Unión. Entre ellos destaca el «Objetivo 55», con propuestas encaminadas a revisar y actualizar la legislación de la UE para garantizar que sus políticas se ajusten a los objetivos climáticos, principalmente al de reducción de las emisiones en al menos el 55 %, el cual ha sido fijado para 2030 y con vistas a alcanzar la neutralidad climática en 2050; metas todas ellas con carácter vinculante, tras la aprobación de la Legislación Europea sobre el Clima[15].

---

11 Acuerdo aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuyo texto puede consultarse en el DOUE L 282 de 19.10.2016.

12 No en vano, la UE venía de adoptar la primera Estrategia Europea de Adaptación, con medidas frente al vínculo entre el peligro (por ejemplo, la sequía o el aumento del nivel del mar), la exposición (por ejemplo, la escasez de agua en las zonas más al sur) y la vulnerabilidad (por ejemplo, la pobreza o la falta de educación).

13 Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima , y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

14 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones: «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019) 640 final de 11.12.2019].

15 Reglamento (UE) 2021/1119 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 («Legislación europea sobre el clima»).

Son estas obligaciones inherentes a la visión estratégica a largo plazo de la Unión las que han forzado a los Estados miembros a desarrollar las suyas propias, al objeto de indicar cómo planean lograr las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero necesarias para cumplir sus compromisos. Así, el Estado español cuenta con una Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, si bien ha manifestado unos objetivos más ambiciosos al crear un verdadero Marco Estratégico de Energía y Clima, el cual pivota sobre tres ejes principales: la mitigación, la adaptación y la transición justa.

Este Marco está cimentado sobre diferentes herramientas, siendo la Ley de Cambio Climático y Transición Energética la que recoge el moderno escenario normativo e institucional, siendo complementada por varios instrumentos de planificación como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, para promover la acción coordinada frente a los efectos del cambio climático en territorio español; el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, definiendo los objetivos de eficiencia energética y de transformación hacia las energías renovables; y la Estrategia de Transición Justa, permitiendo identificar medidas para garantizar que no se produzcan impactos negativos sobre el empleo ni la despoblación entre los trabajadores y territorios afectados por la transición hacia una economía baja en carbono.

En este apartado tampoco cabe obviar, aunque en puridad no se trata de una normativa, el influjo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, la cual plantea 17 Objetivos, con 169 metas y 232 indicadores de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Por ejemplo, en su Objetivo 12, destinado a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, entre sus metas propone alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes.

Esta Agenda 2030 califica al sector privado como un motor fundamental de la productividad, el empleo y el crecimiento, pero también apunta que, dado que «las empresas asumen a diario compromisos relacionados con la sostenibilidad y el clima que deben cumplir, han de exigírseles cuentas cuando no lo hagan, para lo que deben ajustar los modelos de gobernanza empresarial, las estructuras de incentivos y las prácticas operativas para adaptarlos a los objetivos relacionados con el desarrollo sostenible»[16].

En efecto, nadie duda que las empresas (sobre todo las ETN) son actores principales en la producción y el crecimiento económicos, lo que contrasta con la casi absoluta falta de referencias directas de las diferentes normativas que pretenden atajar el problema del calentamiento global y el cambio climá-

16 NACIONES UNIDAS: *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023*, Nueva York (ONU), 2023, p. 49.

tico, en especial si de imponer obligaciones concretas se trata. Esto puede ser debido, probablemente, a que la implantación de deberes empresariales en aras a la protección del medioambiente, los cuales son traducidos por lo general en costes a integrar en los procesos productivos, consecuentemente puedan entenderse como importantes limitaciones a la libertad de empresa[17].

2.1.- Experiencias primigenias en la obligación legal de informar sobre sostenibilidad

Si el punto 47 del documento final de la Conferencia Río +20 de las Naciones Unidas, titulado «El futuro que queremos», reconoce la importancia de la presentación de informes sobre sostenibilidad empresarial, alentando a las empresas a que consideren la posibilidad de incorporar información sobre sostenibilidad a su ciclo de presentación de informes, la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022[18], por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas (CSRD por sus siglas en inglés), va más allá, suponiendo una de las (todavía) escasas excepciones a la situación descrita al final del punto anterior.

Esta directiva está apoyada sobre experiencias previas en el ámbito de los productos financieros. En primer lugar, el Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo[19], que concedió un plazo de nueve años (tal vez demasiado amplio) para que las grandes entidades que hayan emitido valores admitidos a negociación en un mercado regulado divulguen información sobre los riesgos medioambientales, sociales y de gobernanza. En segundo lugar, el Reglamento (UE) n.º 2019/2033 del Parlamento Europeo y del Consejo[20] y la Directiva (UE) 2019/2034 del Parlamento Europeo y del

17 Correa Carrasco, M.: «Transición ecológica y diálogo social transnacional: el papel de los acuerdos marco internacionales», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 469, 2022, p. 160.

18 Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas.

19 Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 [DO L 176 de 27.6.2013].

20 Reglamento (UE) n.º 2019/2033 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, relativo a los requisitos prudenciales de las empresas de servicios de inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) n.º 575/2013, (UE) n.º 600/2014 y (UE) n.º 806/2014 [DO L 314 de 5.12.2019].

Consejo, de 27 de noviembre de 2019[21], los cuales contienen requisitos de divulgación de esos mismos riesgos para las empresas de servicios de inversión. Finalmente, y de manera especial, en la Directiva sobre divulgación de información no financiera[22], que, a su vez, remozaba a la Directiva contable[23].

Pues bien, entre los considerandos de la Directiva 2022/2464 (CSRD) destaca el que enuncia que, «si las empresas mejorasen la información sobre sostenibilidad, ello redundaría en última instancia en beneficio de los ciudadanos y ahorradores, incluidos los sindicatos y los representantes de los trabajadores, que estarían adecuadamente informados y, por lo tanto, podrían participar en mejores condiciones en el diálogo social». Por ello, las empresas que la norma considera de interés público —principalmente aquellas que cotizan en bolsa, bancos y compañías de seguro— tienen la obligación de incluir en su informe de gestión, entre otras cuestiones, los planes de la empresa para garantizar que su modelo de negocio y su estrategia sean compatibles con la transición hacia una economía sostenible, con la limitación del calentamiento global a 1,5 °C y el objetivo de lograr la neutralidad climática en 2050. Asimismo, deben proporcionar una descripción de los objetivos (marcados con un horizonte temporal) relativos a las cuestiones de sostenibilidad que haya fijado la empresa, «entre ellos, en su caso, los objetivos absolutos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para, como mínimo, 2030 y 2050; una descripción de los avances realizados por la empresa en la consecución de dichos objetivos; y una declaración de si los objetivos relativos a factores medioambientales se basan en pruebas científicas concluyentes».

La información aludida en el párrafo anterior debe entenderse referida tanto a los datos sobre las propias actividades de la empresa como a los de su cadena de valor, «incluidos sus productos y servicios, sus relaciones comerciales y su cadena de suministro», si bien solo durante los tres primeros años tras la entrada en vigor de la Directiva, en caso de que la empresa no disponga de toda la información necesaria sobre su cadena de valor, bastará con que explique «los esfuerzos realizados para obtener esa información necesaria sobre su cadena de valor, las razones por las que no se pudo obte-

21 Directiva (UE) 2019/2034 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, relativa a la supervisión prudencial de las empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican las Directivas 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE y 2014/65/UE.

22 Directiva 2014/95/UE por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos.

23 Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas, por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo.

ner toda la información necesaria y sus planes para obtener la información necesaria en el futuro».

Por último, también están sujetas a los requisitos de presentación de información sobre sostenibilidad, las empresas de terceros países que tengan una empresa filial o una sucursal en la Unión Europea y que generen un volumen de negocios neto superior a 150 millones de euros en este territorio. Y esto es así no solo por cuestiones de responsabilidad sobre las repercusiones en las personas y el medio ambiente, sino también para que haya igualdad de condiciones entre las empresas que operan en el mercado interior.

2.2.- La extensión de la obligación legal del informe de sostenibilidad

El considerando 31 de la mencionada Directiva (UE) 2022/2464 (CSRD) expone que el procedimiento de diligencia debida es el que llevan a cabo las empresas para detectar, vigilar, prevenir, mitigar, subsanar o poner fin a los principales efectos negativos reales y potenciales relacionados con sus actividades y que determina cómo las empresas hacen frente a dichos efectos; y entre los relacionados señala tanto a los efectos directamente causados por la empresa, como a aquellos a los que contribuye, incluyendo los que de algún otro modo están vinculados a su cadena de valor. Concepto que, por otra parte, está integrado plenamente en las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales). En la Unión Europea la norma decana en la introducción de la diligencia debida sobre materias no financieras es el Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera[24].

En la actualidad, el Parlamento Europeo y el Consejo han puesto en marcha una propuesta de directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, al objeto de fomentar un comportamiento empresarial sostenible y responsable entre las empresas, pues como revela el Estudio 2020 sobre los requisitos de diligencia debida en la cadena de suministro[25], aunque parte de las empresas han emprendido compromisos propios o iniciativas voluntarias, esto solo ha ayudado a abordar los problemas de sostenibilidad hasta cierto punto.

---

24 Guamán, D.: *Diligencia debida en derechos humanos. Posibilidades y límites de un concepto en expansión*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021, p. 101.

25 Smit, L. y otros: *Estudio 2020 sobre los requisitos de diligencia debida en la cadena de suministro*, Bruselas (Comisión Europea), 2020.

Esta norma ofrece su justificación, en el considerando 4, sobre la base de que «el comportamiento de las empresas de todos los sectores de la economía es clave para el éxito de los objetivos de sostenibilidad de la Unión, ya que las empresas de la Unión, especialmente las grandes, dependen de las cadenas de valor mundiales», pero, por añadidura, el cumplimiento de estas obligaciones también va a redundar en interés de las propias empresas, «habida cuenta de la creciente preocupación de los consumidores y los inversores» respecto de la protección de los derechos humanos y el medio ambiente.

Su exposición de motivos indica, en cuanto a la carga para las empresas derivada de los costes de cumplimiento, que se ha pretendido sea adaptada al tamaño, a los recursos disponibles y al perfil de riesgo de cada entidad. Por tal motivo, las empresas solo tendrán que adoptar las medidas adecuadas que, estando razonablemente al alcance de la empresa, guarden proporción con el nivel de gravedad y probabilidad de los efectos adversos, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la influencia de la empresa en ellas, incluidas las características del sector económico y de la relación comercial específica.

La nueva directiva viene a complementar la del CSRD, al ampliar su espectro de empresas afectadas, pues se aplicará con carácter general a todas las empresas, constituidas al amparo de leyes del espectro de la Unión, que tengan una media de más de 500 personas empleadas y un volumen de negocios mundial neto superior a 150 millones de euros en el último ejercicio financiero respecto del que se hayan elaborado estados financieros anuales. Pero si la empresa participa de algunos sectores concretos, estos umbrales son rebajados a una media de 250 personas empleadas y un volumen de negocios mundial neto superior a 40 millones de euros en el último ejercicio financiero respecto del que se hayan elaborado estados financieros anuales, siempre que al menos el 50 % de ese volumen de negocios se haya generado en uno o varios de esos sectores, por ejemplo, la fabricación y el comercio mayorista de textiles y calzados, la agricultura y pesca, la fabricación y el comercio mayorista de productos alimenticios o la extracción y comercio mayorista de recursos minerales, entre otros.

Su ámbito de influencia también se extiende a las empresas constituidas al amparo de la legislación de un tercer Estado, con independencia de su número de personas empleadas, siempre que hayan generado un volumen de negocios neto superior a 150 millones de euros en la Unión, o bien entre 40 millones y 150 millones de euros cuando al menos el 50 % de ese volumen haya sido generado en uno o varios de esos sectores específicos referidos *supra*. En este caso, cada empresa deberá designar a una persona física o jurídica, establecida o domiciliada en uno de los Estados miembros, para que sea su representante autorizado, habilitándole para recibir comunicaciones y cooperar con la autoridad de control correspondiente, de entre las que se crearán para controlar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las disposiciones nacionales que transpongan la directiva.

La integración de la diligencia debida en la política de todas las empresas les obligará a establecer un enfoque a largo plazo, debiendo describirlo junto con los procesos instaurados para aplicar dicha diligencia debida. Además, si ya no contaban con uno, deberán implantar un código de conducta en el que se describan las normas y principios a los que deben ajustarse los empleados y las filiales de la empresa.

Las cosas se ponen más serias cuando se trata de las consecuencias negativas para el medio ambiente que resultan del incumplimiento de alguna de las prohibiciones y obligaciones establecidas en una lista cerrada de convenios internacionales (y sus respectivos protocolos) en materia de medio ambiente, que la propia Directiva detalla, y que, por ahora, están limitados a medidas sobre recursos biológicos, la importación o exportación de especies amenazadas, el uso del mercurio, lo relacionado con los desechos peligrosos y la utilización de ciertas sustancias químicas o residuos que contienen contaminantes orgánicos persistentes.

En este sentido, en cuanto a la prevención de efectos adversos potenciales relacionados con los incumplimientos de lo regulado en estos convenios, en algunas circunstancias los Estados podrán exigir a las empresas realizar inversiones necesarias, verbigracia, en los procesos e infraestructuras de gestión o de producción, así como reclamarles que recaben, de aquellos socios comerciales con los que mantengan una relación comercial directa, garantías contractuales que avalen su cumplimiento del código de conducta de la empresa y, en su caso, del plan de acción preventiva.

Cuando estas decisiones no pudieran impedir o mitigar de forma suficiente esos efectos adversos potenciales, las empresas quedarán obligadas a no acometer nuevas relaciones ni ampliar las ya existentes con aquel socio de su cadena de valor o en cuya cadena de valor hayan surgido esos efectos. Es más, si su legislación nacional lo permite —y existe el mandato a los Estados miembros para que se asegure la posibilidad legal de extinguir la relación comercial por este motivo (cabe recordar que estamos ahora ante efectos adversos no reales, sino meramente potenciales)— deberán, bien suspender temporalmente las relaciones comerciales con ese socio mientras exista una expectativa razonable de que, a corto plazo, pueda aplicar medidas exitosas de prevención y minimización, bien poner fin definitivamente a la relación comercial si los efectos adversos potenciales son de carácter grave.

Por otro lado, cuando se trata no ya de posibles efectos, sino de su materialización real, las empresas se verán obligadas a eliminarlos si ello fuera posible. De lo contrario, la Directiva dispone una serie de medidas que, en su caso, los Estados podrán exigir, las cuales contendrán las mismas que en los riesgos potenciales, pero añadiendo otras como el desarrollo y la aplicación de un plan de acción correctiva, que deberá incluir plazos definidos e indicadores para medir la mejoría (pudiendo llegar a que en su elaboración sea necesaria la consulta con las partes afectadas) o, con una posible mayor trascendencia económica, el pago de indemnizaciones personales por daños

y perjuicios, además de una compensación financiera a la comunidad afectada, las cuales serán establecidas en proporción a la importancia y magnitud de los efectos adversos, así como al comportamiento empresarial frente a ellos.

Con un dudoso recorrido futuro en la práctica, las empresas se verán obligadas a ofrecer un canal de denuncias tanto para las personas afectadas o que pudieran verse afectadas por un efecto adverso, como para las organizaciones civiles en relación con esa cadena de valor, los sindicatos y la representación legal de las personas trabajadoras de la misma. Los eventuales denunciantes tendrán derecho a que se dé el curso adecuado a esa denuncia y pasarán a estar cubiertos por la directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión[26]. Asimismo, cuando se trate de efectos graves, tendrán derecho a reunirse con los representantes empresariales del nivel apropiado para tratar sobre esos efectos.

Por añadidura, esta nueva directiva forzará a las empresas sujetas a la misma y que no estuvieran ya compelidas por la actual Directiva contable (ya mencionada) y sus requisitos de inclusión de información sobre el estado no financiero en los informes de gestión, a publicar en su sitio web, dentro de los cuatro primeros meses de cada año, una declaración sobre la descripción de la diligencia debida, los efectos adversos potenciales y reales, y las medidas adoptadas al respecto en el año anterior; declaración que imperativamente será «en una lengua habitual en el ámbito de los negocios internacionales» (art. 11).

De existir cualquier incumplimiento de las normas que dicten los Estados miembros para incorporar todas las disposiciones de la directiva en su legislación nacional, serán estos los encargados de establecer su naturaleza, nivel y el resto del régimen sancionador. Esta circunstancia deja la puerta abierta a posibles situaciones de *dumping* frente a unos mismos incumplimientos en función del Estado miembro en el cual ocurra, ya que la directiva solo dispone que sean «efectivas, proporcionadas y disuasorias», que tengan en cuenta los esfuerzos de la empresa por aplicar las medidas correctivas que se les exija y las inversiones realizadas, y que, de ser pecuniarias, estén basadas en el volumen de negocios de la empresa.

Si bien la directiva orienta el procedimiento de diligencia debida tanto en materia de derechos humanos como de medio ambiente, ha sido incluido un artículo específico sobre «lucha contra el cambio climático», con encargo a cada Estado para que vigile que las empresas más grandes (las del volumen de negocios neto superior a 150 millones de euros) adopten un plan para garantizar que su modelo de negocio y su estrategia sean compatibles con

26 Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

la transición hacia una economía sostenible y con la limitación del calentamiento global a 1,5 °C, determinando en ese plan en qué medida el cambio climático supone un riesgo para las actividades de la empresa o constituye un efecto adverso de esta. De igual forma, en caso de que el cambio climático sea o debería haber sido identificado como un riesgo principal para las actividades de la corporación o un efecto principal de estas, la empresa debe incluir objetivos de reducción de las emisiones en dicho plan.

Como colofón a esta singular preocupación por combatir el cambio climático, existe la pretensión de que la regulación estatal incluya, para que las empresas tengan debidamente en cuenta el cumplimiento de todas estas obligaciones, que a la hora de fijar la remuneración variable de los administradores no esté vinculada solo a la contribución a la estrategia comercial de la empresa y a sus intereses, sino también a la sostenibilidad a largo plazo, lo que incluirá las consecuencias para los derechos humanos, el cambio climático y el medio ambiente a corto, medio y largo plazo. No en vano se designa a estos administradores como responsables de poner en marcha y supervisar las medidas de diligencia debida, bajo las responsabilidades que cada Estado miembro establezca en sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas correspondientes. Por lo tanto, es previsible que en los próximos años asistamos a una nueva cascada normativa a nivel estatal.

3.- El informe de sostenibilidad

Se ha dicho que el derecho es un instrumento en cierta simbiosis con la sociedad, donde el aumento de la regulación jurídica sobre el cambio climático ha provocado una mayor concienciación de la población, lo que al tiempo lleva a la ciudadanía a un mayor respaldo a la transición energética y a la descarbonización[27]. De ahí que, con independencia de que haya ciertas empresas obligadas legalmente a publicar informes de sostenibilidad, puesto que también hay un número creciente de clientes e inversores que demandan este tipo de información, cada vez existen menos razones para que una empresa decida no elaborarlo. Como bien se ha señalado, «la armonía entre las estrategias de negocio y la sostenibilidad ha dejado de constituir una simple fuente de ventaja competitiva para transformarse en un requerimiento efectivo a fin de poder operar en los mercados»[28]. Y, dado que, en el mundo actual a todas las empresas, en especial a las ETN, les conviene encontrar

27 Gimeno Presa, M.C.: «Normativas climáticas: cambios e implicaciones para un futuro sostenible», en AA.VV. (GIMENO PRESA, M.C., dir.): *Derecho y cambio climático*, Las Rozas (Aranzadi), 2024, p. 58.

28 Megino Fernández, D.: «La responsabilidad social empresarial como fórmula eficaz para irradiar el trabajo decente en las cadenas de suministro. El modelo del grupo INDITEX», en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S y Álvarez Cuesta, H., dirs.): *La economía social y el desarrollo sostenible*, A Coruña (Colex), 2022, p. 187.

nuevas soluciones que permitan unos modelos de consumo y producción sostenibles, deviene necesario conocer con relativa profundidad las repercusiones medioambientales y sociales que tienen todos estos productos y servicios, tanto en lo atinente a su ciclo de vida como a la manera en que estos se ven modificados por su uso en los diferentes estilos de vida.

En este contexto cobra sentido el informe de sostenibilidad, como aquel documento estructurado que una entidad emite para verificar el impacto de sus actividades sobre las finanzas, el medio ambiente y la sociedad, permitiendo registrar sus progresos en estos ámbitos, establecer sus futuras metas de sostenibilidad y mostrar en público su compromiso con dichos asuntos. De hecho, los datos de este informe podrían ser claves en el que caso que se generalice el uso de una contratación pública «ecológica» de más calado[29].

Podría parecer que considerar la huella ecológica de las actividades de una empresa es algo imposible de traducir en cifras reales, sin embargo, las alianzas entre el activismo socioecológico y el trabajo científico están aportando instrumentos bastante fiables. Por ejemplo, el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), ONG radicada en Estados Unidos, y el Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sustentable (WBCSD), han desarrollado el Estándar Corporativo de Contabilidad y Reporte del Protocolo de Gases Efecto Invernadero (ECCR). Siguiendo sus pautas es posible delimitar, en un primer momento, los límites organizacionales de emisión de estos gases en términos de las actuaciones de las que es propietaria o tiene el control, para después establecer sus límites operacionales al identificar las emisiones asociadas a todas sus operaciones, clasificándolas como emisiones directas o indirectas.

Para este propósito de reporte y contabilidad de gases efecto invernadero ha sido establecido el concepto de «alcance». Así, en el alcance 1 las emisiones directas ocurren de fuentes que son propiedad de o están controladas por la empresa; por su parte, el alcance 2 incluye las emisiones de la generación de electricidad adquirida y consumida por la empresa; mientras que el alcance 3 es una categoría opcional que permite incorporar el resto de las emisiones indirectas, consecuencia de las actividades de la empresa, pero acaecidas en fuentes que no son propiedad ni están controladas por la empresa. Algunos ejemplos de actividades del alcance 3 son la extracción y producción de materiales adquiridos, el transporte de combustibles adquiridos y el uso de productos y servicios vendidos[30].

---

29 Un repaso al aumento de la importancia de estas cuestiones en la contratación pública española en González De Zárate Lorente, R.: «Cláusulas medioambientales en la contratación pública», en AA.VV. (Díaz Peralta, P., dir.): *Riesgos medioambientales: problemas actuales*, Barcelona (Atelier), 2023, pp. 69 y ss.

30 *Protocolo de Gases Efecto Invernadero. Estándar Corporativo de Contabilidad y Reporte (edición revisada)*, p. 29.

Utilizando esta taxonomía, el Observatorio de Sostenibilidad (OS) lanzó en 2023 el *Informe #CO2IBEX35* de emisiones de gases de efecto invernadero de las 35 empresas del IBEX, a partir de los datos reportados por las empresas de este índice bursátil español en sus informes no financieros[31]. El primer apunte destacable radica en que la mayoría de las corporaciones presentan sus emisiones de alcance III (si bien parece que actualmente no se realiza con el detalle y rigor necesarios), que como se acaba de mencionar es una categoría opcional que integra ciertas emisiones indirectas, frente a las solo 6 compañías que las revelaron en el anterior informe de 2021. Esta situación muestra el interés de las grandes empresas por proporcionar los datos relativos a su impacto medioambiental, que, como consecuencia, está arrastrando a muchos de sus socios empresariales a identificar la medida de sus propias actuaciones.

Profundizando ya en los datos, las 35 empresas del IBEX han emitido en 2022, según sus propios informes, un total de 810 millones de toneladas de CO_2-eq, donde las empresas energéticas (Repsol, Naturgy, Iberdrola y Endesa) son las responsables del 75 % de las emisiones de alcance I. Panorama que demanda una urgente descarbonización del sector, puesto que la cifra real sería mayor de computarse otras grandes empresas como CEPSA y BP, que obviamente presentan elevadas emisiones en el país, pero actualmente no cotizan en el índice IBEX35.

4.- La gobernanza corporativa sostenible

La responsabilidad es un concepto históricamente cambiante pero fundamental tanto desde un punto de vista jurídico como moral, pues asegura la aplicación de las normas y previene comportamientos perjudiciales a través de la amenaza de consecuencias legales, a la vez que impulsa el desarrollo ético y los comportamientos positivos[32]. Sin embargo, a nivel de las ETN, esa amenaza de consecuencias legales, habitualmente aplicadas por los aparatos estatales, se ha ido desplazando en las últimas décadas hacia fórmulas de *soft law*, de forma paralela al crecimiento del poder internacional de estas compañías y a la fragmentación del derecho internacional[33]. Así, surge la llamada Responsabilidad Social (RSC o RSE) en un concepto entendido, según

31 Resumen ejecutivo consultable en https://www.observatoriosostenibilidad.org/informes/co2ibex35-2023/.

32 Bonorino, P.: «¿Cómo afectan los eventos extremos relacionados con el cambio climático al concepto de responsabilidad?», en AA.VV. (Gimeno Presa, M.C., dir.): *Derecho y cambio climático*, Las Rozas (Aranzadi), 2024, p.132.

33 Sobre esta fragmentación, con la consiguiente creación de subsistemas, y la vinculación jurídico-formal entre las normas internacionales del trabajo y del comercio, véase Martínez San Millán, C.: *La integración normativa de los derechos laborales fundamentales en los sistemas comerciales internacionales*, Valencia (Tirant lo blanch), 2023.

el Libro Verde de la Comisión Europea[34], «como la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores».

En efecto, esta norma europea sobre responsabilidad social de 2001 ya incluía preocupaciones sobre el impacto ambiental, por ejemplo: animando a la disminución del consumo de recursos o de los desechos y las emisiones contaminantes como práctica que puede redundar en un aumento de la rentabilidad y competitividad, por lo que las inversiones en este sentido son calificadas como *win-win opportunities*; incitando a extender este marco a lo largo de su cadena de producción, por medio del planteamiento de la política integrada de productos (PIP); además de alentar a las empresas a crear, de forma voluntaria, sistemas de ecoauditoría y ecogestión.

Pero, retomando el hilo principal de la responsabilidad social como norma privada de la empresa, en las ETN son de sobra conocidas las incoherencias entre lo que se difunde en los documentos de las empresas matrices y las actuaciones que ocurren en su periferia empresarial, en especial en aquellos países donde realizan la producción y que, tal vez, ni siquiera estén al tanto de esos compromisos[35]; algo lamentable si se trata de derechos humanos y laborales, pero totalmente inútil si el objetivo es evitar una cuestión global como el cambio climático.

En todo caso, las teorías sobre la sostenibilidad han hecho hincapié en que las tres dimensiones de la sostenibilidad empresarial son la medioambiental, la social y la económica, lo que ha llevado al desarrollo de modelos que permiten medir los avances corporativos en estos campos, como el ESG (*Environmental-Social-Governance*), donde ha sido constatado que el rendimiento medioambiental se ha convertido en uno de los principales atractivos para los *stakeholders* o partes interesadas de la empresa[36]. Y es precisamente este escrutinio del impacto ambiental empresarial, el que ha puesto en el foco académico los mecanismos de la gobernanza corporativa como herramienta para impulsar iniciativas medioambientales, investigando, en consecuencia, los derechos y responsabilidades de los agentes internos de las empresas, como son los accionistas, los consejos de administración,

34 Libro verde fruto de la Comunicación de la Comisión Europea titulada «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas» (COM/2001/0366 final).

35 Elordui Garai, M.: *El avance de los derechos laborales en las cadenas de producción y suministro de las empresas transnacionales: especial referencia a los Acuerdos Marco Internacionales*, Albacete (Bomarzo), 2022, pp. 115-119.

36 Chandrakant, R. y Rajesh, R.: «Social sustainability, corporate governance, and sustainability performances: an empirical study of the effects», *Journal of Ambient Intelligence and Humanized Computing*, vol. 14, 2023, pp. 9133-9134.

los directores generales, los equipos de alta dirección y, en menor medida, los empleados[37].

En este punto, uno de los problemas detectados para el desarrollo de empresas sostenibles y responsables es el cortoplacismo que supone atender preferentemente al valor financiero del accionista[38], provocando que buena parte los fondos acumulados no se reinviertan para perseguir el propósito de la compañía, sino que pasen a ser destinados a derechos de dividendo. Frente a esto, los propios accionistas y los consejos de administración de las empresas pueden hacer mucho por su cuenta para garantizar la propiedad y un compromiso sostenido con la transición ecológica, por ejemplo, buscando propietarios a largo plazo que apoyen ese propósito corporativo, formando comités de sostenibilidad en los consejos de administración o incluyendo incentivos climáticos en la remuneración de las personas que desempeñan las funciones ejecutivas[39].

Por último, cabe sugerir, desde un estricto punto de vista jurídico-laboral, que la gobernanza corporativa sostenible quizá pueda ser más creíble de acudir a la autonomía colectiva y practicar una apropiada negociación colectiva sobre la transición ecológica. Desde luego supondría un compromiso de superior calado que el reflejado en la acostumbrada unilateralidad de los instrumentos de responsabilidad social, aunque solo fuera por su mayor eficacia jurídica. Es más, como bien explica el Comité Económico y Social Europeo, las empresas con un diálogo social que funciona correctamente obtienen mejores resultados, son más competitivas y resilientes y pagan salarios más altos[40].

De este modo, no son pocas las ETN que han recurrido a la firma de Acuerdos Marco Globales (AMG), bien para incorporar estándares medioambientales por la vía de la remisión, bien para desarrollar cláusulas expresas[41]. Entre las primeras destacan las menciones al Acuerdo de París o a los indicadores de la *Global Reporting Initiative*. Entre las segundas, la valoración

---

37 Aguilera, R.V. y otros: «The Corporate Governance of Environmental Sustainability: A Review and Proposal for More Integrated Research», *Journal of Management*, vol. 47, núm. 6, 2021, p. 1489. Investigación que incluye una completa revision de la literatura sobre este tema.

38 Así se desprende del informe *Study on directors´ duties and sustainable corporate governance-Final report*, publicado por la Comisión Europea en 2020.

39 Kavadis, N. y Thomsem, S.: «Sustainable corporate governance: A review of research on long-term corporate ownership and sustainability», *Corporate Governance: An International Review*, vol. 31, núm. 1, 2023, p. 216.

40 Punto 2.8 del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Diálogo social en el marco de la transición ecológica» (2022/C 486/14), DOUE C 486/95 de 21.12.2022.

41 Para un tratamiento más extenso de esta cuestión, veáse Fernández Domínguez, J.J. y Gómez García, F.X.: *Nuevas tecnologías en los Acuerdos Marco Globales*, Cizur Menor (Thomson Reuters Aranzadi), 2021, pp. 121-133.

como criterio —entre otros— de selección de proveedores, contratistas y colaboradores externos a quienes atesoren procesos de fabricación y distribución que tengan en cuenta la disminución de los impactos ambientales[42]; o la obligación para las filiales de medir su consumo, evaluar el rendimiento energético de sus instalaciones de producción, fijar objetivos de reducción del consumo y tomar decisiones en consonancia con estos objetivos cuando se plantean nuevos proyectos, así como el esfuerzo por utilizar energías renovables, como la biomasa[43].

5.- El derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable en tiempos de crisis climática

El «Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027» ha establecido que el cambio climático también puede afectar a la salud y la seguridad de los trabajadores, por ejemplo, mediante al aumento de la temperatura ambiente, la contaminación atmosférica y los fenómenos meteorológicos extremos[44]. Por su parte, la OIT ha advertido que el cambio climático y la degradación del medio ambiente pueden deteriorar las condiciones de trabajo y aumentar el riesgo de lesiones, enfermedades y muertes profesionales, como por ejemplo el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, las enfermedades respiratorias y los trastornos mentales. Los sectores más expuestos serían aquellos con labores al aire libre y físicamente exigentes, como la agricultura, la construcción y el transporte, además de aquellos cuyo desempeño ocurre en entornos que ya generan calor, como panaderías, fundiciones y lavanderías[45].

Ante estas situaciones urgentes y extremas que, por desgracia, cada vez son más habituales, los estados han comenzado a adoptar medidas preventivas y correctoras para proteger la salud de las personas trabajadoras. A modo de ejemplo, en España ha sido modificado el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguri-

42 Acuerdo Laboral Global sobre responsabilidad social de Gamesa Corporación Tecnológica S.A., suscrito en 2015.

43 Acuerdo Europeo sobre responsabilidad social corporativa de Pernod Ricard, alcanzado en 2014.

44 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones: «Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027. La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación» [COM(2021) 323 final].

45 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Ensuring safety and health at work in a changing climate*, Ginebra (OIT), 2024, p. 7.

dad y salud en los lugares de trabajo[46], estableciendo la obligación concreta de prever medidas adecuadas frente a riesgos relacionados con fenómenos meteorológicos adversos, incluida la prohibición de desarrollar determinadas tareas durante las horas del día en las que estos concurran, resultando obligatoria la adaptación de las condiciones de trabajo, incluida la reducción o modificación de las horas de desarrollo de la jornada prevista cuando exista aviso de fenómenos de nivel naranja o rojo y las citadas medidas preventivas no garanticen la protección de las personas trabajadoras.

De esta manera, corresponde a las empresas anticipar y gestionar el cambio, en una situación más compleja para las ETN, por cuanto su radio de acción ocupa un mayor espacio geográfico al extender sus actividades por zonas diversas y variadas del planeta, y donde los fenómenos derivados del calentamiento global no siempre se comportan del mismo modo. No debe olvidarse que, socialmente, se espera de este tipo de empresas que desempeñen un papel destacado en el examen de las causas de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, así como en la aplicación de las mejoras resultantes y las normas más elevadas en materia de prevención de riesgos laborales en el conjunto de la empresa[47].

Por lo tanto, la reciente institucionalización como riesgo laboral de la exposición a las olas de calor derivadas del cambio climático obliga a las empresas, primero, a hacer una correcta estimación del riesgo para, después, adoptar medidas de tipo organizativo y también de tipo técnico, por ejemplo, «adecuando zonas con sombra, aportando medios de protección individual y dando acceso a formación e información sobre las radiaciones solares»[48].

De nuevo, tanto estas medidas a tomar ante las nuevas situaciones de estrés térmico, como la necesaria formación de la plantilla de trabajadores en materia de seguridad y salud y en competencias que permitan amortiguar los cambios, incluso otras como posibles propuestas para rebajar la huella ecológica individual de cada persona empleada, protección contra la pérdida de ingresos por causas meteorológicas o acuerdos sobre inversiones descarbonizadoras o en favor del medioambiente, encontrarán su mejor acomodo en el marco del diálogo social y, en especial, en la negociación colectiva.

---

46 Alteración realizada mediante el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas.

47 Como así lo refleja la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, Ginebra (OIT), 6.ª Ed., 2022, en su punto 44.

48 RODRÍGUEZ BRAVO DE LAGUNA, J.J.: «La transición laboral justa en el contexto de la acción por el clima», *Revista de Derecho Social*, núm. 103, 2023, p. 100.

Así lo ponen de relieve varias declaraciones conjuntas consensuadas por los interlocutores sociales sobre la aplicación de la transición justa a través del diálogo social[49].

En vista de que la negociación colectiva puede realizarse a diferentes niveles y dado que los desafíos actuales lo son a escala global, la respuesta no debería ser exclusivamente local, precisándose «instrumentos mucho más potentes a nivel transnacional, supranacional e internacional»[50], lo que situaría a los Acuerdos Marco Globales como herramienta más adecuada para timonear una transición ecológica justa a nivel empresarial. Adicionalmente, la firma de este tipo de acuerdo colocaría a la ETN en las mejores condiciones para aprovechar ese entorno propicio que, desde hace no mucho tiempo, están empezando a disfrutar las empresas ecológicamente sostenibles.

6.- Bibliografía

Agenjo Calderón, A.: *Economía política feminista. Sostenibilidad de la vida y economía mundial*, Madrid (Los libros de la catarata), 2021

Aguilera, R.V. y otros: «The Corporate Governance of Environmental Sustainability: A Review and Proposal for More Integrated Research», *Journal of Management*, vol. 47, núm. 6, 2021

Bonorino, P.: «¿Cómo afectan los eventos extremos relacionados con el cambio climático al concepto de responsabilidad?», en AA.VV. (Gimeno Presa, M.C., dir.): *Derecho y cambio climático*, Las Rozas (Aranzadi), 2024

Capra, F. y **Mattei, U**.: *La ecología del derecho. Hacia un sistema jurídico en armonía con la naturaleza y la comunidad*, Santiago de Chile (Ediciones Olejnik), 2023

Chandrakant, R. y **Rajesh, R**.: «Social sustainability, corporate governance, and sustainability performances: an empirical study of the effects», *Journal of Ambient Intelligence and Humanized Computing*, vol. 14, 2023

Correa Carrasco, M.: «Transición ecológica y diálogo social transnacional: el papel de los acuerdos marco internacionales», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 469, 2022

49 Ejemplos, a nivel europeo, en EUROFOUND: *Supporting regions in the just transition: Role of social partners*, Luxemburgo (Oficina de publicaciones de la Unión Europea), 2023, pp. 21-28.

50 Ramos Quintana, M.I.: «Cambio climático y transiciones justas para el mundo del trabajo», *Trabajo y Derecho*, núm. 110, 2024.

Elordui Garai, M.: *El avance de los derechos laborales en las cadenas de producción y suministro de las empresas transnacionales: especial referencia a los Acuerdos Marco Internacionales*, Albacete (Bomarzo), 2022

eurofound: Supporting regions in the just transition: *Role of social partners, Luxemburgo* (Oficina de publicaciones de la Unión Europea), 2023

Fernández Domínguez, J.J. y **Gómez García, F.X.**: *Nuevas tecnologías en los Acuerdos Marco Globales*, Cizur Menor (Thomson Reuters Aranzadi), 2021

Gimeno Presa, M.C.: «Normativas climáticas: cambios e implicaciones para un futuro sostenible», en aa.vv. (Gimeno Presa, M.C., dir.): *Derecho y cambio climático*, Las Rozas (Aranzadi), 2024

González De Zárate Lorente, R.: «Cláusulas medioambientales en la contratación pública», en aa.vv. (Díaz Peralta, P., dir.): *Riesgos medioambientales: problemas actuales*, Barcelona (Atelier), 2023

Guamán, D.: *Diligencia debida en derechos humanos. Posibilidades y límites de un concepto en expansión*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021

Jerez Mesa, R. y **Oliva Quesada, A.**: *Antes y después de la Cumbre de Río* [en línia], UOC

Jiménez Beltrán, D.: «Johannesburgo, ¿y ahora qué?», *Medi ambient: tecnología i cultura*, núm. 33, 2002

Kavadis, N. y **Thomsem, S.**: «Sustainable corporate governance: A review of research on long-term corporate ownership and sustainability», *Corporate Governance: An International Review*, vol. 31, núm. 1, 2023

Kolk, A. y **Pinkse J.**: «A perspective on multinational enterprises and climate change: Learning from 'an inconvenient truth'?», *Journal of International Business Studies*, vol. 39, núm. 8, 2008

Martínez San Millán, C.: *La integración normativa de los derechos laborales fundamentales en los sistemas comerciales internacionales*, Valencia (Tirant lo blanch), 2023

Megino Fernández, D.: «La responsabilidad social empresarial como fórmula eficaz para irradiar el trabajo decente en las cadenas de suministro. El modelo del grupo INDITEX», en aa.vv. (Rodríguez Escanciano, S y Álvarez Cuesta, H., dirs.): *La economía social y el desarrollo sostenible*, A Coruña (Colex), 2022

naciones unidas: *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023*, Nueva York (ONU), 2023

organización internacional del trabajo: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2015

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, Ginebra (OIT), 6.ª Ed., 2022

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Ensuring safety and health at work in a changing climate*, Ginebra (OIT), 2024

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: *Hacia el crecimiento verde*, París (OCDE), 2011

PACHO BLANCO, X.M.: «Derecho y emergencia climática: nuevas perspectivas jurídicas», en **AA.VV.** (**GIMENO PRESA, M.C.**, dir.): *Derecho y cambio climático*, Las Rozas (Aranzadi), 2024

PEREIRA GUIMARÃES, R. y **SOUZA DOS REIS DA FONTOURA, Y.**: «Rio+20 ou Rio-20? Crônica de um fracasso anunciado», *Ambiente & Sociedade*, vol. 15, núm. 3, 2012

RAMOS QUINTANA, M.I.: «Cambio climático y transiciones justas para el mundo del trabajo», *Trabajo y Derecho*, núm. 110, 2024

REALES, LL.: «Editorial», *Medi ambient: tecnología i cultura*, núm. 33, 2002

RODRÍGUEZ BRAVO DE LAGUNA, J.J.: «La transición laboral justa en el contexto de la acción por el clima», *Revista de Derecho Social*, núm. 103, 2023

SMIT, L. y otros: *Estudio 2020 sobre los requisitos de diligencia debida en la cadena de suministro*, Bruselas (Comisión Europea), 2020

CAPÍTULO III

LA EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE EL RETO DE LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, CON ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO RURAL

José Gustavo Quirós Hidalgo
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León

Sumario: 1.- Discapacidad, empleo, transición ecológica y medio rural; 2.- Las personas con discapacidad como potenciales sujetos de la relación laboral especial con centros especiales de empleo en el ámbito rural; 3.- Los centros especiales de empleo como mecanismo de integración laboral de personas con discapacidad en las zonas rurales; 4.- Las peculiaridades de la relación laboral y su eventual incidencia en el ámbito rural; 4.1.- Intermediación en el acceso al empleo y formalización del contrato; 4.2.- Modalidades contractuales y trabajo a domicilio; 4.3.- Períodos de prueba y de adaptación; 4.4.- Remuneración; 4.5.- Tiempo de trabajo; 4.6.- Vicisitudes contractuales; 4.7.- Extinción; 4.8.- Derechos colectivos; 5.- El fracaso de los enclaves laborales para el fomento del empleo ordinario de discapacitados con especiales dificultades; 6.- Bibliografía.

1.- Discapacidad, empleo, transición ecológica y medio rural

Según los datos de la última encuesta del INE sobre Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia, en España habitan casi cuatro

millones de personas con discapacidad, lo que supone en torno al 8,5 % de la población total[1]. Además, este amplio colectivo constituye un sector de población muy heterogéneo, incluyendo diversos subgrupos con notables diferencias relativas a, entre otras circunstancias, sexo, edad, tipo y grado de discapacidad, capacidad laboral o lugar de residencia, pero todos ellos comparten la necesidad de contar con garantías suplementarias para vivir con plenitud de derechos y para participar en igualdad de condiciones en el mercado de trabajo[2]. Por tal motivo, el art. 49 CE incluye, entre los principios rectores de la política social y económica, un claro mandato dirigido a los poderes públicos para realizar «una labor de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los amparará especialmente para el disfrute de los derechos» reconocidos a todos los ciudadanos.

Uno de los ámbitos en los que con mayor fuerza cabe reclamar la aplicación de los citados mandatos constitucionales viene dado por el de las relaciones laborales[3], en tanto el trabajo humano no solo supone el principal medio de obtención de los recursos económicos necesarios para la subsistencia, sino también uno de los más importantes cauces de realización personal y satisfacción individual[4]; en definitiva, el mejor «trampolín» para la integración de los discapacitados es sin duda el de asegurar en la medida de lo posible su acceso y su permanencia en el empleo[5].

A tal efecto, desde hace ya varias décadas se han venido implementando un extenso elenco de medidas encauzadas a través de dos vías diferentes pero necesariamente relacionadas entre sí, reguladas en la actualidad —sin perjuicio de la vasta normativa de desarrollo o complemento— en el RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (LPDIS), revisando y unificando los numerosos, dispersos y significativos precedentes legislativos: de un lado, procurando su contratación y la mejora de sus condiciones laborales en el mercado ordi-

1 Exactamente, 3.847.900 personas con discapacidad, INE: *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 2008*.

2 Una muestra de tal afirmación a partir de datos estadísticos en SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2024 (Datos 2023)*, 2023, págs. 12 y ss.

3 De La Villa Gil, L.E. y Sagardoy Bengoechea, J.A.: «El derecho al trabajo de los minusválidos», *Revista de Trabajo*, núm. 79, 1985, pág. 9.

4 Por todos, Pérez Martín, J.; Alonso Trujillo, F. y Salvador Carulla, L.: *Integración y promoción de las personas con discapacidad*, Córdoba (Promi), 1997, pág. 79.

5 Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2000, pág. 1.

nario de trabajo[6] a través del programa de empleo con apoyo[7], del establecimiento en las empresas de una cuota de reserva destinada en exclusiva a este colectivo[8] o, en fin, del fomento de su contratación mediante subvenciones, deducciones fiscales o bonificaciones en la cotización[9]; de otro, promoviendo los Centros Especiales de Empleo (CEE) y los enclaves laborales como ámbitos de empleo protegido (art. 37.2.b LPDIS) pero, al tiempo, como tránsito al mercado ordinario.

Precisamente, constituye objeto del presente estudio el análisis de la relación laboral especial entre las personas con discapacidad y los CEE, regulada por el RD 1368/1985, de 17 de julio, cuyas singularidades atienden a los sujetos del contrato, a la intervención de los equipos multiprofesionales para garantizar la necesaria adecuación del puesto a las características individuales del trabajador (art. 6.1 RD 1368/1985) y a la debida prestación de los servicios de ajuste personal y social que este requiera (art. 43.1 LPDIS)[10], todo ello como tránsito a una efectiva integración laboral del discapacitado en el mercado ordinario de trabajo[11]. No obstante, y más allá de los variados crite-

6 Por extenso, Cordero Gordillo, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2012, págs. 27 y ss.

7 Regulado en el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo; al respecto, Esteban Legarreta, R.: «La regulación estatal del empleo con apoyo: un mecanismo necesario para el empleo normalizado de las personas con discapacidad», en AA.VV.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo: XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (Ministerio de Trabajo e Inmigración), 2008, págs. 603 y ss. Según algún estudio, esta modalidad resulta incluso más ventajosa en términos de coste-beneficio para la persona, para la empresa y para la sociedad que los CEE, Jordán de Urríes Vega, F. *et alii*: «Aproximación al análisis coste-beneficio entre empleo con apoyo y centros especiales de empleo mediante simulación comparativa con 24 trabajadores», *Revista Española de Discapacidad*, Vol. 2, núm. 1, 2014, págs. 33 y ss.

8 Debiendo contar en su plantilla las empresas de más de 50 trabajadores con al menos un 2 % de trabajadores con discapacidad (art. 42 LPDIS y RD 364/2005, de 8 de abril); al respecto, Quirós Hidalgo, J.G.: «El fomento del empleo de los minusválidos a través de la cuota de reserva», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 5, 2004, págs. 553 y ss.

9 Esteban Legarreta, R. y Gutiérrez Colominas, D.: «La incentivación del empleo de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo», *Revista Española de Discapacidad*, Vol. 2, núm. 1, 2014, págs. 7 y ss. o García Sabater, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2018, págs. 208 y ss.

10 Cordero Gordillo, V.: «Consideraciones acerca de la especialidad de la relación laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo», en AA.VV. (Agustí Juliá, J. y Pumar Beltrán, N., Coords.): *El trabajo por cuenta ajena y sus fronteras*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 195.

11 Álvarez De La Rosa, M.: «La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)», *Relaciones Laborales*, Vol. 1, 1987, pág. 236.

rios doctrinales en torno a su configuración[12], la modificación operada por el RD 427/1999, de 12 de marzo, tuvo como finalidad acercar y homogeneizar su régimen jurídico al del vínculo común y hacer más competitivos a estos peculiares empleadores, relajando la intensidad en la protección de la persona con discapacidad y su estabilidad en el empleo[13]; asimismo, y con idéntico objetivo, la DA 24.ª de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, apremiaba al Gobierno a revisar la norma reglamentaria en el marco de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012, dando lugar en 2011 a un borrador con un Proyecto de Real Decreto que derogara y sustituyera al RD 1368/1985, el cual no llegó a ser promulgado.

De otro lado, varios son los apartados en los que, de forma genérica, la igualdad y la integración laboral de las personas con discapacidad son contemplados en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así, encuentra encaje en el ODS 1 relativo al «fin de la pobreza», en el ODS 8, rubricado como «trabajo decente y crecimiento» y, más en concreto, en su Meta 8.5 para «lograr el pleno empleo y trabajo decente», o, por último, en el ODS 10, que bajo el título de «reducción de las desigualdades», incluye las metas 10.2 sobre «promoción de la inclusión social, económica y política» y la 10.3 tendente a «garantizar la igualdad de oportunidades».

A nivel interno, la *Estrategia de desarrollo sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030* del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 reconoce que «una de cada tres personas con discapacidad —32,5 %— estaba en 2019 en situación de pobreza o exclusión social, valor que se eleva hasta el 36,5 % en caso de una discapacidad severa, frente al 22,5 % de las personas que no presentan ninguna forma de discapacidad. Se trata, además, de un dato en aumento en los últimos años, contrariamente a lo que se observa en el resto de la población… Este mayor riesgo de pobreza es consecuencia de la multidimensionalidad del fenómeno, lo que se refleja, entre otras cuestiones, en una mayor dificultad en el acceso al mercado laboral o en el sobrecoste agregado que supone tener una discapacidad para afrontar la vida cotidiana»[14].

---

12 En concreto, analizando las opiniones sobre la conveniencia de mantener la especialidad, eliminarla y regularla como relación común o, a lo sumo, con peculiaridades; Esteban Legarreta, R.: «La relación laboral especial. Algunas cuestiones vertebradoras de su régimen jurídico», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009, págs. 47-51.

13 Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», cit., págs. 3-5.

14 MDSyA2030: *Estrategia de desarrollo sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030*, 2021, pág. 38; reflejando en similar sentido ese riesgo de pobreza y exclusión social del colectivo, *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible*, pág. 17.

A partir de tal constatación, propone «generar mecanismos innovadores de participación de la economía social en sectores estratégicos vinculados con el desarrollo de la economía circular y la nueva economía de los cuidados, entre otros, así como intensificar el acompañamiento público de este modelo, para posibilitar la creación y viabilidad de nuevos proyectos socioeconómicos articulados desde la innovación social colectiva. Un acompañamiento que se podrá articular en el marco de la Estrategia Española de Fomento de la Economía Social 2021-2027 actualmente en proceso de definición»[15].

En similar sentido, la *Estrategia Española de Fomento de la Economía Social 2021-2027*, en materia de empleo, contempla que «será relevante contribuir al apoyo a la creación, supervivencia, sostenibilidad y crecimiento de empresas de Economía Social, incluidas las que tienen por objeto favorecer la inclusión laboral y social de personas con discapacidad y otras en situación o riesgo de exclusión social, con medidas de asesoramiento y acompañamiento, entre otras, en reconocimiento del papel fundamental que este tipo de empresas desempeñan en la igualdad de acceso al empleo, las condiciones de trabajo justas y en el fomento del emprendimiento y la mejora de la empleabilidad».

Por su parte, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética alude a una Estrategia de Transición Justa como «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» (art. 27), la cual debe incluir necesariamente la «identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono».

En este sentido, «los Convenios de Transición Justa propondrán un desarrollo inclusivo y equitativo en el territorio, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la empleabilidad y condiciones laborales de las mujeres y de colectivos con problemas de acceso al mercado laboral, como parados de larga duración, personas con discapacidad o población en riesgo de exclusión»[16].

Junto a muchos otros referentes normativos e instrumentos similares (por ejemplo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno

15 MDSyA2030: *Estrategia de desarrollo sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030*, 2021, pág. 114.

16 MTEyRD: *Estrategia de transición justa*, 2020. Al respecto, CERMI: *Guía sobre eco inclusión. Las personas con discapacidad como actores de una transición inclusiva, accesible y justa*, 2022.

de España), conforman una clara línea de actuación que «va a incidir de forma significativa en el desarrollo económico, laboral y social de nuestro país de cara a la transición ecológica. Las líneas estratégicas definidas en estos campos repercutirán en la economía española en términos de empleo (nuevo o emergente, en reconversión o transformación), en la creación o transformación de las empresas y en las capacidades sociales y profesionales requeridas para adaptarse o reconvertirse al nuevo paradigma sostenible», teniendo en cuenta que el impacto puede producirse en cualquier sector económico y en cualquier empresa y muestra un elevado potencial de transformación del futuro del empleo[17].

En fin, y en relación con lo anterior, el análisis ofrecido debe incidir especialmente en la implantación de los CEE en el medio rural y el impacto y las posibilidades que la misma ofrece para las personas con discapacidad. A tal efecto, el art. 3 Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, define como tal el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales con una población menor a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por kilómetro cuadrado, y como municipio rural aquel que, integrado en el anterior, posee una población que no alcanza los 5.000 habitantes; sin perjuicio de la pluralidad de acepciones que cabe utilizar[18], los datos muestran que alrededor de un 85 % de los 504.753 kilómetros cuadrados de nuestro país pertenecen a ese medio rural —superando incluso el 90 % en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra, Castilla-La Mancha y La Rioja— en el que reside el 20 % de los españoles, porcentaje en claro e imparable descenso a lo largo de las últimas décadas[19].

Sea como fuere, la norma contempla a las personas con discapacidad —junto a mujeres, jóvenes y mayores— como grupo necesitado de una atención prioritaria en lo relativo al mantenimiento y la ampliación de la base económica del ámbito rural mediante unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes y una diversificación de su actividad y su riqueza que ha de ser respetuosa con el desarrollo sostenible para evitar la despoblación y para elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos. Además, y por cuanto ahora importa, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014 (PDRS), aprobado por el RD 752/2010, de 4 de junio, en desarrollo de la

17 MTEyRD: *Empleo y transición ecológica. Yacimientos de empleo, transformación laboral y retos formativos en los sectores relacionados con el cambio climático y la biodiversidad en España*, 2023, págs. 17 y ss.

18 Por extenso, Quezada García, M.Y. y Huete García, A.: *Las personas con discapacidad residentes en el Medio Rural: situación y propuestas de acción*, Madrid (Observatorio Estatal de la Discapacidad), 2017, págs. 6 y ss.

19 Datos extraídos del *Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014: Situación y diagnóstico del medio rural en España. Capítulo 1. Situación y diagnóstico del Medio Rural en España*, págs. 5 y ss.

citada Ley 45/2007, preveía expresamente la creación de CEE y la ampliación de la plantilla y el mantenimiento de puestos de trabajo para personas con discapacidad en los ya existentes, si bien ni ha contado nunca con dotación presupuestaria suficiente ni ha tenido continuidad hasta la fecha.

Desde luego, no es nueva ni reciente la preocupación por el desarrollo económico y demográfico de las zonas rurales en las políticas nacionales y comunitarias. Tras algunas manifestaciones anteriores en el tiempo, el impulso vino dado a nivel europeo a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado con las sucesivas fases de la Iniciativa LEADER, orientadas hacia la diversificación de actividades no agrarias y la conservación del patrimonio natural, histórico y cultural, a las que se unió en el ámbito interno el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER). Desde su finalización, es el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) la entidad financiadora en esta materia, estando en la actualidad vigente el Periodo de Programación 2021-2027 en desarrollo del Reglamento 2021/1058, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, y a partir de todo lo cual se desarrolla el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y los respectivos programas autonómicos (PDR) dentro del segundo pilar de la Política Agraria Común (PAC)[20].

2.- Las personas con discapacidad como potenciales sujetos de la relación laboral especial con centros especiales de empleo en el ámbito rural

Como parte de la relación laboral especial, el trabajador ha de ser una persona con una discapacidad igual o superior al 33 % por presentar «deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás» (art. 4.1 LPDIS), la cual ha de ser declarada por el órgano autonómico competente de conformidad con el RD 1971/1999, de 23 de diciembre. Adicionalmente, y como consecuencia de la misma, debe presentar una disminución

20 Que si bien tradicionalmente constituía una política de gestión de los mercados agrarios y de subvenciones a los agricultores, pasó a contar con un denominado «segundo pilar» sobre desarrollo rural, que absorbió la iniciativa LEADER; no obstante, se han orientado principalmente a la agricultura, cuando en realidad una amplia mayoría de la población rural se encuentra empleada en otros sectores y todo apunta a que el dinamismo de esos otros sectores es clave para luchar contra la despoblación. Al respecto, Collantes Gutiérrez, F.: «Tarde, mal y… ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural» o García Azcárate, T.: «Luces y sombras de las políticas agrarias para el campo y el medio rural español: 1986-2020», ambos en *Panorama Social*, núm. 31, 2020, págs. 16 y ss. y 101 y ss., respectivamente.

en su capacidad de trabajo en los mismos porcentajes y en comparación con la desarrollada por una persona con similar cualificación profesional (art. 2.1 RD 1368/1985), requisito este último aún vigente pero que nunca ha sido puesto en práctica ni ha sido exigido por la administración[21], hasta el punto de haber sido omitido tanto en el Proyecto de la nueva regulación reglamentaria en 2011 como en la refundición realizada por la LPDIS en 2013.

A partir de tal delimitación conceptual[22], cabe realizar una doble precisión: de un lado, quedan extramuros del ámbito subjetivo de aplicación las personas sin discapacidad que presten servicios en un CEE y las que, teniéndola, lo hagan en empresas ordinarias, pues en ambos casos estarán sometidas a un contrato de trabajo común; de otro, y por su declarada finalidad, esta relación especial cobra mayor sentido para cuantos presentan un grado de discapacidad relevante que incida también de forma notable en su capacidad laboral[23], pudiendo acceder si la misma queda totalmente anulada a los centros ocupacionales regulados por el RD 2274/1985, de 4 de diciembre[24].

Por su parte, el art. 4.2 LPDIS atribuye igual consideración «a todos los efectos» a «los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad» (art. 4.2 LPDIS). Similar previsión contenía el art. 1.2 de la derogada y refundida Ley 51/2003, pero su limitación «a los efectos de esta Ley» fundamentó el criterio jurisprudencial según el cual aquella equiparación

---

21 Pues «nunca ha hecho cumplir la norma, ni ha medido, ni valorado la capacidad de trabajo, exigiendo únicamente que la persona que trabaje en un CEE tenga reconocido el grado de discapacidad necesario», García Sabater, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., págs. 297 y 298.

22 Sobre la evolución internacional y nacional del concepto de persona con discapacidad, Bravo Santamaría, S. y Cano Galán, Y.: «La relación laboral especial de personas con discapacidad en centros especiales de empleo (análisis del RD 1368/1985, de 17 de julio)», en AA.VV. (Sempere Navarro, A.V. y Cardenal Carro, M., Dirs.): *EL contrato de trabajo. Volumen II. Relaciones laborales especiales y contratos con particularidades*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2011, págs. 351 y ss.

23 Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2000, pág. 37. No obstante, para algún sector doctrinal, la efectiva integración laboral por una u otra de las vías apuntadas, más allá del grado de discapacidad y de la capacidad laboral residual, debería atender igualmente a otros factores como el sector de actividad, la readaptación profesional, el nivel de rendimiento, etc., Sánchez-Cervera Senra, J.M. y Sánchez-Cervera Valdés, J.M.: *Los trabajadores discapacitados: contratación, incentivos, centros especiales de empleo, prestaciones sociales, fiscalidad*, Valencia (CissPraxis), 2000, pág. 142.

24 En los que se presta la terapia ocupacional y los ajustes personales y sociales necesarios; al respecto, Igartua Miró, M.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, Murcia (Laborum), 2003, pág. 130 o Cordero Gordillo, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., págs. 289 y ss.

desplegaba plena eficacia únicamente en el ámbito material de dicha norma pero no para la aplicación de cualquier otra[25], fallo que ha sido reiterado respecto de la versión vigente por considerar que el citado art. 4.2 LPDIS incurre «en *ultra vires* por exceso en la delegación legislativa porque no ha respetado el contenido del art. 1 de la propia Ley 26/2011, de 1 de agosto que, además de atribuirle esa delegación, ratifica el contenido de aquel art. 2.1 de la Ley 51/2003, y que se han visto sustancialmente alterados en la redacción final del texto refundido al sustituir la frase "a los efectos de esta ley" por la de "a todos los efectos"»[26].

No obstante, entre el referente legal precedente y el actual media una trascendental diferencia, pues aquel ni regulaba ni aludía a los CEE ni a la relación laboral especial, mientras este regula los primeros y contempla la segunda remitiendo a su normativa específica, por lo que esa identificación terminológica sí opera ya dentro del ámbito material de la LPDIS y debería por ello resultar aplicable en esta sede; conclusión que vendría avalada porque el propio legislador pretendía incorporar expresamente tal reconocimiento en 2011 a través del art. 4.1 del fallido borrador de la nueva regulación de la relación especial al determinar los sujetos de la relación laboral[27]. Lo anterior presenta evidente relevancia en el ámbito rural, donde residen multitud de pensionistas de incapacidad permanente inactivos que podrían mejorar su *status* personal, profesional y económico mediante su compatible reinserción laboral en un CEE.

En cualquier caso, cabe afirmar que el número de personas en edad laboral que tienen reconocida una discapacidad ha ido creciendo continuamente en la última década, pasando de 1.742.200 personas registradas en 2014 a 1.941.900 en 2022, lo que supone un incremento acumulado de más del 9 %, mientras que la población sin discapacidad en el mismo período registra un leve descenso[28].

Por su parte, en el año 2022 solo un 35,30 % de tal colectivo estaba en activo —frente al 78,00 % de la población sin discapacidad—, lo que determina una tasa de empleo del 27,80 % —contrastando con el 68,10 % para las

25 Por todas, y por ser la primera, STS 21 marzo 2007 (recurso núm. 3872/2005).

26 Añadiendo que tal contravención supone «una evidente alteración del mandato legislativo que modifica de manera esencial el texto que debía refundir, hasta el extremo de que su aplicación conduciría a una interpretación contraria a la mantenida hasta ahora por el Tribunal Supremo conforme al contenido de la norma que el legislador no ha querido variar», SSTS 19 febrero 2020 (recurso núm. 2927/2017) o 12 mayo 2020 (recurso núm. 2778/2018).

27 En sentido contrario, rechazando esa equiparación a efectos de la relación laboral en CEE, García Sabater, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., págs. 75 y ss. y 109 y ss.

28 SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2024 (Datos 2023)*, 2024, pág. 15.

personas sin discapacidad—[29], lo que acredita que la red de asesoramiento e intermediación laboral no funciona como sería deseable[30].

A las cifras anteriores debe añadirse que la población con discapacidad se distribuye en un 51 % en zona urbana (municipios de más de 50.000 habitantes), un 24 % en zona intermedia (municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes) y un 25 % en el medio rural (municipios con menos de 10.000 habitantes), donde además el grado de discapacidad resulta ligeramente superior al general[31].

Además, siendo un factor determinante en la incorporación al mercado de trabajo, los indicadores disponibles evidencian un nivel educativo inferior de los discapacitados en el medio rural respecto de la población urbana[32]. Y, en general, aun cuando el porcentaje de personas con discapacidad que han alcanzado como mayor nivel de estudios los de primaria y secundaria es más elevado que el de personas sin discapacidad (18,97 % frente a 5,92 % y 61,91 % frente 55,52 %, respectivamente), sin embargo para estudios superiores —los que presentan mayor tasa de empleo— la ratio se sitúa por debajo de la mitad (19,12 % frente a 38,56 %), lo que representa una desventaja adicional para el colectivo[33].

En conclusión, existe una relación directa entre la tasa de desempleo de las personas con discapacidad y la residencia en zonas rurales[34], que en muchos casos atiende a una inactividad debida a una discapacidad severa o a la condición de pensionista. Tal afirmación, corolario de los datos previamente expuestos, encuentra un agravante en las circunstancias propias del entorno rural, caracterizado por la despoblación, la dispersión y la escasez o deficiencia de infraestructuras y servicios públicos y privados que poco o nada ayudan a la iniciativa empresarial y a la generación de actividad económica y de empleo, afectando especialmente a las personas con discapacidad y acercándolas aún más a la exclusión social[35]. Este abandono tiene

29 INE: *El empleo de las personas con discapacidad. Serie 2014-2022*.

30 De hecho, un amplio porcentaje del colectivo encuentra trabajo a través de la asociación de discapacidad a la que pertenece, FUNDACIÓN ONCE, FEACEM Y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, pág. 55.

31 Quezada García, M.Y. y Huete García, A.: *Las personas con discapacidad residentes en el Medio Rural: situación y propuestas de acción*, cit., págs. 23 y ss.

32 Quezada García, M.Y. y Huete García, A.: *Las personas con discapacidad residentes en el Medio Rural: situación y propuestas de acción*, cit., pág. 27.

33 SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2024 (Datos 2023)*, 2024, pág. 14.

34 Al respecto, Rey Pérez, J.L.: «Propuestas para la plena integración laboral de las personas con discapacidad», en AA.VV. (Rey Pérez, J.L. y Mateo Sanz, L., Eds.): *El empleo de las personas con discapacidad: oportunidades y desafíos*, Madrid (Dykinson), 2018, págs. 402 y 403.

35 Aludiendo a un «Efecto Mateo» según el cual, «circunstancias como la dispersión, la baja densidad, la desinformación, la distancia a los servicios y, en ocasiones, el posible ais-

fácil explicación —que no justificación— en el hecho de que los poco más de 5.000 municipios que cuentan con menos de mil habitantes concentran apenas al 3 % de la población total española[36].

Aun cuando el trasfondo es harto complejo, baste apuntar un par de ejemplos: de un lado, los medios y la frecuencia del transporte público —aun cuando sea prestado por concesionarias privadas— son claramente insuficientes —y, en su caso, escasamente adaptado— en las zonas rurales por su alto coste y su falta de rentabilidad, obligando a la persona con discapacidad a recurrir a familiares, amigos o vecinos para realizar sus desplazamientos personales o profesionales. De otro, ha sido tradicional la deficiente cobertura de internet que provoca una manifiesta brecha digital y dificulta —entre otras muchas actividades— las oportunidades de teletrabajo; y aunque la misma se ha reducido en el año 2022 a 18 puntos porcentuales —con los proyectos en ejecución financiados por el Ministerio del ramo se calcula que se reduzca a 6 puntos al acabar 2024—, la cobertura de banda ancha ultrarrápida (> 100 Mbps) se sitúa en el 71,91 % en zonas rurales y en el 63,78 % para la de más de 1 Gbps de descarga, siendo en general las poblaciones de menos de 500 habitantes las que se encuentran por debajo de una penetración del 50 % de cobertura [37].

Ante tan desolador panorama, los poderes públicos deberían asumir real y eficazmente su obligación legal de adoptar «medidas de acción positiva en beneficio de aquellas personas con discapacidad susceptibles de ser objeto de un mayor grado de discriminación, incluida la discriminación múltiple, o de un menor grado de igualdad de oportunidades, como son… las que viven habitualmente en el medio rural», a cuyo efecto han de garantizar «que las ayudas y subvenciones públicas promuevan la efectividad» de tal derecho (arts. 67.1 y 68.2 LPDIS), como trasunto de las genéricas previsiones de atención integral —que exige «el mantenimiento de unos servicios de atención adecuados, mediante la coordinación de los recursos y servicios de habilitación y rehabilitación en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, con el fin de garantizar a las personas con discapacidad una oferta de servicios y programas próxima, en el entorno en el que se desarrolle su vida, suficiente y diversificada» (art. 13.4 LPDIS)— y de accesibilidad universal —lo cual reclama actuaciones «en los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, el transporte, la información y las comunicaciones,

lamiento de las personas con discapacidad y sus familias en el medio rural, generan el efecto perverso de que, si no se hace nada para remediarlo, cada vez les llegarán menos servicios y se reducirán, además, sus posibilidades de llegar a disfrutar de los mismos», Charroalde Vallés, J.I. y Fernández, D.: *La discapacidad en el medio rural*, Madrid (CERMI), 2006, cita de la pág. 13.

36 García Jiménez, A.: «La despoblación: una cuestión de Estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 52, 2020, pág. 9.

37 MAETD: *Informe Cobertura de banda ancha en España en el año 2022,* pág. 13.

incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como los medios de comunicación social y en otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público» (art. 22.1 LPDIS)— en los mismos términos que en espacios urbanos.

3.- Los centros especiales de empleo como mecanismo de integración laboral de personas con discapacidad en las zonas rurales

Como parte empleadora de la relación laboral analizada, los CEE, regulados por el RD 2273/1985, de 4 de diciembre, y calificados como entidades de economía social y prestadoras de servicios de interés económico general (art. 5 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social)[38], tienen como objetivo principal realizar una actividad productiva de bienes o servicios de mercado con la finalidad de asegurar un empleo remunerado a las personas con discapacidad como medio de inclusión en el régimen de empleo ordinario, debiendo prestar a través de las unidades de apoyo los servicios de ajuste personal y social requeridos en atención a las características individuales del trabajador y a las circunstancias concurrentes, entendiendo por tales los que permitan ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que tengan en el proceso de incorporación, permanencia o progreso en el puesto, así como los dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva (art. 43.1 LPDIS y art. 6.1 RD 1368/1985).

Los CEE pueden ser creados por organismos públicos y privados y por empresas, con o sin ánimo de lucro, correspondiendo también a las administraciones públicas su promoción y puesta en marcha directamente o en colaboración con otras entidades (art. 45 LPDIS). Y, cualquiera que sea la forma que adopten —persona física, persona jurídica (sociedad anónima, sociedad limitada, sociedad laboral, cooperativa, asociación, fundación) o, incluso, comunidad de bienes[39]—, su estructura y organización se ha de ajustar a las de las empresas ordinarias, siendo aplicables las mismas normas y requisitos en atención al sector al cual pertenezca (arts. 2 y 9 RD 2273/1985).

Aun cuando tal amplitud permite su constitución en igualdad de condiciones tanto en el ámbito rural como en el urbano, sus posibilidades reales en el primero de ellos pueden quedar reducidas por el desincentivo que para su eventual ánimo de lucro imponen las adicionales exigencias formales para su constitución, pues requieren su previa calificación y su inscripción en los

38 No obstante, los CEE constituyen un mínimo porcentaje del total de entidades de Economía Social, CERMI: *Economía verde, discapacidad y empleo. Oportunidades de generación de empleo a través de la iniciativa social*, 2012, pág. 32.

39 Moratalla Santamaría, P.: «Centros Especiales de Empleo», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 29, 2016, pág. 14.

registros estatal o autonómicos creados al efecto, la justificación de su viabilidad mediante estudio económico (art. 7 RD 2273/1985), junto a la presentación anual de una memoria con información económica, sobre la plantilla y sobre el cumplimiento de sus objetivos económicos y de ajuste personal y social (art. 13 RD 2273/1985).

Por cuanto hace a su plantilla, y aun cuando pueden dar trabajo a empleados sin discapacidad con contrato ordinario, deben contar con al menos un 70 % de personas con discapacidad (art. 43.2 LPDIS), elevado porcentaje que en el ámbito rural puede ser difícil de alcanzar, obstáculo parcialmente mitigado al deber entenderlo referido al conjunto cuando existan varios centros de trabajo y no a cada una de sus unidades[40]. Su reducción viene siendo reclamada desde hace tiempo por las asociaciones del sector, pero a buen seguro más para salvaguardar la rentabilidad que para alcanzar al máximo posible el fin social de emplear al colectivo, ya sea en ciudades o en pueblos[41].

Adicionalmente, también han de tener el personal necesario —en cualificación y número variables según el de los propios destinatarios— para conformar las unidades de apoyo y prestar los servicios de ajuste personal y social, que el RD 469/2006, de 21 de abril, exige en todo caso para los trabajadores con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual en grado superior al 33 % y para los de naturaleza física o sensorial de más del 65 %, siendo opcional para el resto[42].

En 2019 existían en España 2.202 CEE, sumando las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla y León, dos de las que cuentan con mayor superficie rural, el 33 % de los mismos; pero, por otro lado, daban trabajo a 97.653 personas con discapacidad fundamentalmente en zonas urbanas, pues el 34 % prestaban servicios en CEE ubicados en Madrid y Cataluña, siendo los del País Vasco los que ostentaban la media más alta de discapacitados empleados, con 130[43]. En ese mismo año, tan solo el 23,58 % de los nuevos contratos de trabajo suscritos por personas con discapacidad fueron

40 Esteban Legarreta, R.: «La relación laboral especial. Algunas cuestiones vertebradoras de su régimen jurídico», cit., págs. 71 y 72.

41 Cordero Gordillo, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., págs. 314-316.

42 Al respecto, y concluyendo cómo no deja de suponer una paradoja que, constituidos estos servicios en una de las finalidades de la relación laboral, entre su creación y su regulación hayan pasado más de tres décadas sin mención normativa expresa, lo que pone de manifiesto la desproporción entre su papel teórico y el que finalmente han representado en la práctica, Pérez Pérez, J.: «Los servicios de ajuste personal y social en los Centros Especiales de Empleo», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 266 y ss.

43 Datos obtenidos en el Banco de Datos ODISMET (1.- Integración laboral y tendencias del mercado de trabajo; 1.10.- Número de Centros Especiales de Empleo y plantilla de personas con discapacidad), disponible en https://www.odismet.es/banco-de-datos/1integracion-laboral-y-tendencias-del-mercado-de-trabajo

formalizados como relación especial con un CEE[44], si bien con mayor estabilidad que en el empleo ordinario[45].

Las estadísticas y el rastreo de los registros disponibles demuestran que los CEE generan gran parte del volumen de empleo para el colectivo de los discapacitados en los núcleos urbanos, debido a que su actividad principal condiciona su ubicación y el lugar de trabajo[46]. En efecto, la mayoría de los CEE pertenece al sector servicios, ofertando a particulares y empresas —normalmente mediante contratas— tareas auxiliares relacionadas con la vigilancia, limpieza y lavandería, mantenimiento, lavandería, publicidad y artes gráficas, logística y servicios postales, catering y distribución de alimentos, envasado y empaquetado o —entre otros ejemplos— reciclaje y tratamiento de residuos, así como gestionando instalaciones deportivas, estacionamientos de vehículos, *call centers*, estaciones de servicio, etc., aunque también tienen presencia, pero menos significativa, en el ámbito alimentario, automovilístico o farmacéutico[47].

Así pues, el tejido empresarial e industrial y la densidad de población que precisan los CEE limita su funcionamiento en zonas rurales, ancladas todavía fuertemente al sector agropecuario y que proporciona escasa ocupación a los discapacitados[48]. No obstante, y junto a algunas de las citadas, existen otras actividades adecuadas para su desarrollo en dicho ámbito y para, al tiempo, aprovechar sus recursos naturales, su patrimonio cultural y su realidad demográfica, como pueden ser las vinculadas con la gastronomía, la hostelería y el turismo rural, las energías renovables, los servicios sociales o las nuevas tecnologías, manifestaciones de la «economía verde» que constituyen auténticos yacimientos de empleo sostenible y respetuoso con el medio ambiente en el seno de una transición ecológica justa[49].

---

44 Si bien supone un buen dato por cuanto significa que un elevado porcentaje de las nuevas contrataciones de personas con discapacidad —el 76,42 % restante— fueron efectuadas en el mercado laboral ordinario, SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2020 (Datos 2019)*, 2020, pág. 39.

45 Grimaldos García, M.I.: «Los Centros Especiales de Empleo. Aproximación a su régimen jurídico», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa,* núm. 26, 2015, pág. 8.

46 García Sabater, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., pág. 281.

47 FUNDACIÓN ONCE, FEACEM Y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, pág. 75. De hecho, el 81,12 % de los discapacitados activos están empleados en el sector servicios y el 12,83 % en la industria, SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2020 (Datos 2019)*, 2020, pág. 22.

48 Tan solo al 2,45 % de los discapacitados activos, SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2020 (Datos 2019)*, 2020, pág. 22.

49 Por extenso, CERMI: *Economía verde, discapacidad y empleo. Oportunidades de generación de empleo a través de la iniciativa social*, 2012, págs. 22 y ss. y OIT - Fundación ONCE: *Making the green transition inclusive for persons with disabilities*, 2023, págs. 24 y ss.

En gran medida, esa tendencia hacia las zonas urbanas atiende en realidad al fin perseguido. Mientras en sus orígenes los CEE fueron constituidos sobre todo por entidades de carácter público y sin ánimo de lucro, reinvirtiendo sus eventuales beneficios en su propia actividad y objeto social y empleando a discapacitados de diversa gravedad, en la actualidad son mayoría los creados por iniciativa privada y con el fin de obtener rendimiento económico o, incluso, como medida alternativa al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 % para personas con discapacidad en empresas de más de 50 trabajadores (art. 42 LPDIS y RD 364/2005, de 8 de abril)[50], aprovechando a tal fin las ayudas, subvenciones y bonificaciones reconocidas indiscriminadamente a unos y otros y, en fin, reduciendo con ello la ocupación de discapacitados severos en perjuicio de la integración social y laboral y del carácter transitorio hacia el mercado ordinario[51].

En este sentido, la Orden de 16 de octubre de 1998 concede ayudas y subvenciones para la creación de CEE y para la ampliación o el mantenimiento de la plantilla de trabajadores discapacitados en los ya existentes; el art. 2.3 Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, bonifica al 100 % la cotización empresarial por todos los conceptos en cualquier contrato suscrito con personas con discapacidad —formativos, temporales e indefinidos, ya sea inicial o por transformación de uno previo de duración determinada—; en fin, los arts. 4 y ss. RD 469/2006 otorgan subvenciones para financiar los costes de las unidades de apoyo a la actividad profesional encargados de prestar los servicios de ajuste personal y social[52]. Sin perjuicio de otros beneficios más específicos, todos los enumerados comparten su reconocimiento sin distinguir entre los diversos tipos de CEE en atención a sus promotores o titulares, a su forma jurídica o a la existencia o no de ánimo de lucro.

Por el contrario, al amparo de los arts. 44.1 LPDIS y 11 y 12 RD 2273/1985 las administraciones públicas pueden atribuir a los CEE compensaciones económicas directas y a fondo perdido con la finalidad de equilibrar su presupuesto y garantizar su viabilidad[53], pero en este caso exigiendo que carezcan

50 Quirós Hidalgo, J.G.: «El fomento del empleo de los minusválidos a través de la cuota de reserva», cit., págs. 553 y ss.

51 Moratalla Santamaría, P.: «Centros Especiales de Empleo», cit., 2016, pág. 15.

52 En concreto, reconoce subvenciones dirigidas a financiar parcialmente la creación de CEE o a la ampliación de la plantilla de los ya existentes en cuantía variable y en atención al porcentaje de discapacitados empleados, así como ayudas para asistencia técnica y para el mantenimiento de los puestos de trabajo, como son las relativas a su adaptación y eliminación de barreras arquitectónicas o al abono de un importe del 50 % del SMI: al respecto, Esteban Legarreta, R. y Pérez Pérez, J.: «Los incentivos laborales a la actividad en Centros Especiales de Empleo», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 301 y ss.

53 Menéndez Calvo, R., «Integración laboral de las personas con discapacidad: modelo legal tras la reforma de 2012», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá*, núm.

de ánimo de lucro, que reúnan las condiciones de utilidad pública —por dedicarse exclusivamente a la integración laboral y social de los discapacitados— y de imprescindibilidad —por ser es estrictamente necesario para regular el empleo remunerado y la prestación de los servicios de ajuste personal y social—, y que la función social de los mismos justifique la necesidad de ser financiados con medios complementarios.

En parecido sentido, la DA 4.ª Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contempla el establecimiento a favor de CEE por parte del órgano competente de porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos o lotes —siendo en su defecto un 10 % para la administración estatal—, pero privilegiando exclusivamente a los de «iniciativa social»[54], definidos por el art. 43.3 LPDIS —en apartado añadido por la propia Ley 9/2017 en su DF 14.ª— como aquellos «promovidos y participados en más de un 50 %, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio CEE o en otros CEE de iniciativa social».

Esta novedosa catalogación contrasta con la consideración como entidades de economía social que el art. 5 Ley 5/2011 mantiene para todos los CEE[55], pero la doctrina administrativa ha confirmado la lícita restricción de

5, 2012, págs. 223 y ss.

54 Al respecto, Rodríguez Escanciano, S.: «La sostenibilidad social en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público», en AA.VV. (Quintana López, T., Dir.): *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2020, págs. 251 y ss.; Martín Lorenzo, B.: «Reserva de contratos a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social. Régimen jurídico y doctrina consultiva y de los Tribunales administrativos de recursos contractuales», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* núm. 35, 2019 o Sánchez Pachón, L.A.: «Los Centros Especiales de Empleo: configuración legal e incidencia y valoración de las últimas actuaciones normativas», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 36, 2020.

55 Criticando la calificación de todos los CEE como entidades de economía social y proponiendo otorgarla únicamente a los de «iniciativa social» contenidos en el art. 43.4 LPDIS, Moratalla Santamaría, P.: «Centros Especiales de Empleo», cit., 2016, pág. 20 y García

tal reserva solo para los de «iniciativa social»[56], lo cual parece acertado en tanto son los que realmente observan los principios que han de orientar su actividad, como son los de primacía de las personas y del fin social sobre el capital, aplicación al mismo de los resultados obtenidos y promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad (art. 4 Ley 5/2011).

En virtud de todo lo expuesto, el necesario fomento de los CEE y de la integración laboral de los discapacitados en las zonas rurales requiere revisar y actualizar las ayudas económicas para otorgar un mejor tratamiento a los de «iniciativa social»[57], equiparar las bonificaciones en las cotizaciones a la contratación de los restantes CEE con las aplicables a las empresas ordinarias[58], mejorar unas y otras cuando se trate de empleos o trabajadores residentes en zonas rurales o, entre otras actuaciones, imponer un adecuado porcentaje de reserva mínimo en la contratación pública a nivel autonómico y local y subsidiario cuando el órgano competente no lo determine[59].

El coste de dichas medidas quedaría compensado con el retorno que ofrecen en impuestos y en ahorro de gasto social, siendo los CEE —como ocurre en la actualidad— «contribuyentes netos a las arcas del Estado»[60]; a su vez, mejorarían la inclusión de los discapacitados —en particular, de

---

Sabater, A.B.: «Centros Especiales de Empleo. Avances legislativos y ajustes necesarios», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 35, 2019, pág. 13.

56 Considerando conforme a la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre sobre contratación pública la transposición que de la misma realiza la DA 4.ª Ley 9/2017, Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 510/2019, de 9 de mayo.

57 Que frente a los privados con ánimo de lucro «agrupan en torno al 51 % de todos los CEE y prácticamente el 60 % de las personas con discapacidad en empleo protegido», Moratalla Santamaría, P.: «Centros Especiales de Empleo», cit., pág. 15. Además, existen considerables diferencias entre las distintas comunidades autónomas, que introducen notables asimetrías en la viabilidad de los CEE en función del lugar en el que desarrollan su actividad, dificultando además su actividad si operan en varias regiones, FUNDACIÓN ONCE, FEACEM Y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, pág. 9 y, por extenso, págs. 223 y ss.

58 Evitando así la atracción hacia los CEE de lo que debería ser empleo ordinario, García Sabater, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., págs. 231 y 232.

59 Pues lo contrario supone admitir la ausencia de dicha reserva sin consecuencia alguna, Sánchez Pachón, L.A.: «Los Centros Especiales de Empleo: configuración legal e incidencia y valoración de las últimas actuaciones normativas», cit., pág. 78.

60 FUNDACIÓN ONCE, FEACEM Y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, pág. 9 y, por extenso, págs. 176 y ss.

cuantos tienen menor nivel de empleabilidad— y contribuirían a prevenir la despoblación de los pueblos y a reforzar su tejido industrial, empresarial y socio-económico[61]. Como contrapartida, tal vez su función de puente al mercado laboral ordinario podría quedar debilitada, algo tradicionalmente tan criticado como asumido[62], aunque la actitud proteccionista del entorno del discapacitado recela en no pocas ocasiones de ese pretendido tránsito en el medio rural o lo rechaza abiertamente —si es que llegara a ser posible— ante la eventual movilidad que pudiera suponer[63].

4.- Las peculiaridades de la relación laboral y su eventual incidencia en el ámbito rural

Si bien los derechos y obligaciones de esta relación laboral entre personas con discapacidad y los CEE son los propios del contrato de trabajo común —de ahí las expresas y numerosas remisiones efectuadas por el RD 1368/1985 al ET—, la especialidad más reseñable —junto a las partes que lo conciertan, aspecto examinado en los apartados precedentes— viene dada por el protagonismo atribuido a los denominados equipos multiprofesionales, conformando un vínculo singularmente intervenido, en cierto modo publificado y con menor autonomía individual y colectiva que uno ordinario[64]. Con carácter general, su actuación está prevista en todos y cada uno de los momentos, desde el origen hasta el término de la relación[65]; así, y sobre todo, serán los encargados de vigilar la salud y seguridad de los trabajadores discapacitados, como una manifestación más del derecho a la protección frente a los riesgos laborales, más específica en este caso y llevada a cabo a través de la emisión de informes preceptivos[66].

---

61 Pues también existen distritos industriales con relevancia económico en áreas rurales, *Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014: Situación y diagnóstico del medio rural en España. Capítulo 1. Situación y diagnóstico del Medio Rural en España* (RD 752/2010, de 4 de junio).

62 Reconociendo que «los trabajadores con discapacidad no utilizan los centros especiales de empleo como canal de transición al mercado ordinario, como se había previsto inicialmente en la LISMI», MTIN-MSPS: *Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012*, 2009, pág. 22.

63 García Sabater, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., pág. 253.

64 Sempere Navarro, A.V.: «El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo», *Aranzadi Social*, núm. 5, 1999, pág. 56.

65 Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 132.

66 Esteban Legarreta, R. y Solá Monells, X.: «La protección de la seguridad y salud laboral de los trabajadores con discapacidad que prestan servicios en CEE», en AA.VV. (Esteban

A pesar de ello, y sorprendentemente, a día de hoy los poderes públicos no los han llegado a crear[67], habiendo sido sus funciones atribuidas transitoriamente a las Unidades de Valoración (DT RD 1368/1985) y, a partir del RD 1300/1995, de 21 de julio, a los Equipos de Valoración de Incapacidades[68]; sin embargo, es común la opinión doctrinal considerando que tales cometidos quedarían mejor residenciados en los Equipos de Valoración y Orientación dependientes del IMSERSO[69], en tanto son los competentes para reconocer la discapacidad, y por tanto, para alcanzar mejor conocimiento sobre su incidencia en el desempeño de un trabajo.

En la práctica, la incertidumbre y la elusión de responsabilidades han terminado «haciendo irreal ese control o supervisión administrativo» —como afirmaba la Exposición de Motivos del borrador de 2011, que atribuía a su vez tales competencia al Servicio Público de Empleo—, por lo que el actual XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, aplicable a los CEE, dispone en su art. 99 que «en todos aquellos casos en que según la norma jurídica aplicable sea obligatoria la obtención de un informe de un equipo multiprofesional, si estos no existen, será suficiente con la emisión de un informe motivado elaborado por los equipos profesionales del centro», en asunción de dudosa legalidad por la unidad productiva de cuanto corresponde necesariamente a un tercero ajeno a la relación laboral. Sea como fuere, la inexistencia de intervención del equipo multiprofesional o del órgano que lo sustituya determina la nulidad de cualquier decisión empresarial o pacto entre las partes[70], resultando por tanto inaplazable su regulación y puesta en práctica[71].

Sentada la anterior precisión, procede ahora descender a la regulación de las condiciones de trabajo del discapacitado en esta relación laboral para, lejos de acometer una completa y extensa exposición de su régimen jurídico[72], detectar y resaltar aquellas cuestiones que pudieran incidir de alguna

---

LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 211 y ss.

67 Lo que también pone de manifiesto «la difuminación de la especialidad de dicha relación laboral», GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., págs. 303.

68 Atribución y sucesión confirmada en STS 24 diciembre 2001 (recurso núm. 1901/2001).

69 TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, Cizur Menor (Aranzadi), 2000, pág. 175. o GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., pág. 307.

70 STS 24 diciembre 2001 (recurso núm. 1901/2001).

71 CORDERO GORDILLO, V.: «Consideraciones acerca de la especialidad de la relación laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo», cit., pág. 197.

72 A tal fin, baste remitir a FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H y QUIRÓS HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, León (Universidad), 2005, págs. 93 y ss.

forma sobre el empleo rural, reiterando la idea de que en su origen, en su modificación por el RD 427/1999 y en su fallida renovación de 2011 siempre ha estado presente la progresiva equiparación con el contrato común, lo que podría incluso llegar a quebrar por completo su especialidad[73].

4.1.- Intermediación en el acceso al empleo y formalización del contrato.

Manteniendo el antiguo monopolio del INEM en la intermediación laboral —lógico y común en la contratación subvencionada[74], y adicionalmente en este supuesto como garantía del principio de igualdad de oportunidades[75]— el CEE que quiera contratar a un discapacitado debe solicitarlo a la oficina de empleo proporcionando una relación de los puestos a cubrir y una descripción de las características técnicas y circunstancias personales y/o profesionales que deban reunir, facilitando esta un listado con los que, figurando inscritos como demandantes de empleo, considere adecuados a partir del informe de los equipos multiprofesionales y en atención al tipo y grado de discapacidad (art. 4 RD 1368/1985); en teoría, el CEE no está obligado a contratar a alguna de las personas sugeridas por la oficina de empleo, pero tampoco podría recurrir a otras distintas[76].

No cabe ignorar que en la práctica suele existir entre las partes un contacto o una selección —no es extraño hacerlo a través de la asociación a la que pertenece el trabajador y con la cual el CEE mantiene vínculos o por otras vías informales—, seguidos en su caso de la inscripción como demandante y de la indicación nominativa a la oficina de empleo de a quién se pretende contratar, lo que en las zonas rurales, carentes o lejanas de oficinas de empleo permite evitar trámites, burocracia y desplazamientos al discapacitado y potenciar la residencia en el mismo lugar donde esté ubicado el CEE como criterio de selección. Por tal motivo, cobra sentido permitir la intervención de las agencias de colocación privadas que cierto sector doctrinal viene reclamando[77] o, incluso, la contratación directa sin intermediación, manteniendo en su caso el preceptivo informe sobre la adecuación al puesto

73 Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», cit., pág. 6.

74 Esteban Legarreta, R.: «La relación laboral especial. Algunas cuestiones vertebradoras de su régimen jurídico», cit., pág. 76.

75 Tuset del Pino, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos,* cit., pág. 156.

76 Álvarez de la Rosa, M.: «La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)», cit., pág. 237.

77 Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 61.

de trabajo[78], tal y como reflejaba el art. 6.3 del Proyecto de Real Decreto de 2011[79].

En tales supuestos, solo quedaría formalizar el contrato por escrito en el modelo oficial y registrarlo dentro de los diez días siguientes para la remisión de copia por la oficina de empleo al equipo multiprofesional correspondiente (art. 5 RD 1368/1985). Esta exigencia formal, y no la intermediación pública, es la que constituye el elemento indispensable en orden a controlar las ayudas económicas percibidas por el CEE, determinando su ausencia la pérdida de las mismas[80].

4.2.- Modalidades contractuales y trabajo a domicilio

El art. 7.1 RD 1368/1985 admite la contratación laboral entre discapacitados y CEE bajo cualquiera de las múltiples modalidades existentes —de duración determinada o indefinida—, debiendo entender realizada la expresa remisión no solo al ET sino a cualquier otra norma, admitiendo por tanto los de fomento del empleo de la Ley 43/2006[81]. No obstante, y en primer lugar, matiza la regulación del contrato para la formación y el aprendizaje —teniendo en cuenta que el art. 11.2.a) ET excluye el límite de edad para este colectivo—, permitiendo la ampliación de su duración hasta un máximo de cuatro años en atención a las circunstancias para alcanzar el nivel mínimo de conocimientos requeridos para desempeñar, exigiendo informe favorable del equipo multiprofesional sobre los contenidos formativos, pudiendo alcanzar hasta dos tercios de la duración del contrato y, en fin, eliminando, el carácter indispensable de esa enseñanza teórica cuando la discapacidad psíquica no permita su realización[82].

---

78 De igual opinión, Cordero Gordillo, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., pág. 349.

79 Más atrás en el tiempo, tal posibilidad fue valorada también en el *Plan de Medidas Urgentes para el Empleo de las Personas con Discapacidad*, acordado en 1997 entre el Gobierno y CERMI.

80 Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 88.

81 Como consta, la contratación en CEE presenta un menor porcentaje de temporalidad. En general, sin embargo, solo el 9,89 % del total de los contratos de personas con discapacidad (incluyendo también el empleo ordinario) fueron suscritos en 2019 por tiempo indefinido, de tal forma que si bien históricamente era característica de este colectivo una tasa de estabilidad más alta que el resto de la población, desde el año 2012 estas diferencias empiezan a igualarse, SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2020 (Datos 2019)*, 2020, pág. 39.

82 Beneficios que el borrador de 2011 eliminaba por su remisión en bloque y sin especificación alguna al art. 11.2 ET, manifestación de esa aproximación a la relación laboral ordinaria. En sentido contrario, la doctrina ha venido reclamando un contrato especial de formación para discapacitados, dotado de un régimen diferenciado del ordinario que permita su acogida en cualquier empresa que contrate con tal finalidad a estos trabajadores, Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 87.

En segundo término, y frente a la original prohibición del trabajo a domicilio[83], la versión vigente tras el RD 427/1999 lo permite salvo para los discapacitados psíquicos y con determinadas particularidades. En este sentido, requiere informe previo favorable del equipo multiprofesional sobre su adecuación a las características personales y profesionales del trabajador y posterior seguimiento anual sobre su contribución a la mejora personal y social en vistas a su integración en el mercado ordinario[84], así como constancia expresa en el contrato de las adaptaciones técnicas necesarias para la realización de la actividad laboral y los servicios de ajuste personal y social (art. 7.3.c RD 1368/1985).

Manteniendo las citadas y necesarias cautelas, el teletrabajo puede favorecer la integración de los discapacitados en el medio rural, cualquiera que sea su tipo y grado de discapacidad, ampliando las oportunidades laborales y las potenciales actividades de los CEE ubicados en dicho entorno e incluso constituyendo en sí mismo un nuevo yacimiento de empleo[85]; de hecho, el Proyecto de 2011 eliminaba cualquier singularidad en esta relación especial respecto a esta modalidad, pues no en vano los mismas garantías son exigibles con carácter general en todo caso.

4.3.- Períodos de prueba y de adaptación

Ante el silencio del RD 1368/1985, procede aplicar a esta prestación las normas que regulan la relación laboral común y, entre ellas, las relativas al pacto de prueba. Por tanto, concertar esta condición con arreglo a lo establecido en el ET no precisa más requisitos que aquellos contenidos en su artículo 14, sin intervención alguna de los equipos multiprofesionales y sin ser preceptiva su autorización, como confirmaba el art. 11 del Proyecto de 2011. Esta parece la mejor solución, también para las zonas rurales, en tanto impedir su establecimiento en este mercado protegido incidiría aún más en la preferencia de los CEE por los candidatos con minusvalías más leves frente a la inserción laboral de quienes padezcan una discapacidad mayor[86].

---

83 Defendida en su momento por la naturaleza y las características de esta relación laboral y por la necesidad de realizar las actividades de ajuste personal y social necesarias, difíciles de garantizar a domicilio, Esteban Legarreta, R.: «La relación laboral especial de los minusválidos», *Tribuna* Social, núm. 91, 1998, pág. 47.

84 Cumpliendo así funciones de supervisión y vigilancia, Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 66.

85 Fusté Miquela, J.M.: «Contratación, extinción del contrato y subrogación contractual», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 182.

86 Esteban Legarreta, R.: «La relación laboral especial de los minusválidos», cit., pág. 51. En los Tribunales, afirmando que «si no se da la oportunidad al empresario de comprobar que el trabajador está realmente capacitado para el cumplimiento de su trabajo se estaría con toda probabilidad —indirecta e involuntariamente— dificultando la colocación de estos

Por su parte, y aun cunando el citado borrador de 2001 lo eliminaba, la norma sigue contemplando la posibilidad de acordar un período de adaptación de hasta seis meses —a concretar por convenio colectivo— con una finalidad distinta, la de facilitar la adaptación profesional del trabajador para el desempeño de las tareas que constituyen el contenido de su puesto de trabajo o, en su caso, completar la formación necesaria[87], cuya necesidad y condiciones han de ser determinadas por el equipo multiprofesional[88].

4.4.- Remuneración

La contraprestación por los servicios prestados queda sometida a las condiciones reguladas en el ET, si bien teniendo en consideración las dificultades a que se enfrentan los discapacitados a la hora de encontrar empleo, incluso en un CEE, el legislador ha previsto determinadas peculiaridades (art. 12 RD 1368/1985).

La primera radica en la necesidad de pedir y lograr la conformidad del equipo multiprofesional para implantar incentivos al rendimiento, con el fin de evitar que tal medida genere riesgos para su salud física o psíquica[89], concibiendo la discapacidad como escudo frente al mayor perjuicio que pudiera representar la consecución de ese esfuerzo más que como factor negativo para negar un posible mayor rendimiento a través del estímulo económico[90].

La segunda, tal y como sucede en la relación ordinaria, impone la obligación al empresario de pagar dos gratificaciones extraordinarias al año, pero fijando imperativamente la cuantía mínima para cada una de ellas en treinta días de salario —entendiendo por tal la totalidad, no sólo el salario base[91]—, ante la presumible debilidad de estos trabajadores en la negociación colectiva.

---

trabajadores», SSTSJ Cataluña 24 febrero 2000 y Comunidad Valenciana 26 enero 2001 (recurso núm. 3669/2000).

87 «La necesidad de comprobar el necesario ajuste entre las condiciones personales del discapacitado con el puesto de trabajo prima sobre la valoración de sus aptitudes profesionales y personales», GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 96.

88 Sin que pueda establecerse en convenio colectivo o por pacto entre las partes, a diferencia del período de prueba, PÉREZ AMORÓS, F.: «La relación laboral especial de los discapacitados que trabajan en Centros Especiales de Empleo (I): forma del contrato, capacidad para contratar como trabajador, tiempo de trabajo y salario», en AA.VV. (ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 120-122.

89 SEMPERE NAVARRO, A.V.: «El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo», cit., pág. 55.

90 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 118.

91 CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., pág. 381 o IGARTUA MIRÓ, M.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter*

La tercera incorpora la posibilidad de celebrar el contrato a bajo rendimiento, verdadera novedad en el Derecho español[92], entendiendo como tal aquel en el cual el trabajador discapacitado, aun prestando sus servicios durante una jornada de trabajo ordinario[93], lo hace con un rendimiento inferior al normal en un 25 %, disminuyendo su salario hasta en ese porcentaje —sin que en ningún caso pueda dar lugar a un importe inferior al del SMI, como precisaba el Proyecto de 2011—, siempre y cuando sus circunstancias personales lo requieran y constatada tal circunstancia por el equipo multiprofesional correspondiente[94].

Por lo demás, cabe recordar que los salarios de las personas con discapacidad, a pesar del mayor coste de la vida para este colectivo —tal vez más aún si reside en el ámbito rural—, están por debajo de la media nacional, por lo que la necesaria equiparación debe quedar ligada a la mejora de las cualificaciones, pues conforme ya se apuntó presentan un nivel educativo inferior. Junto a medidas puntuales como la de permitir los incentivos por rendimiento —cuya prohibición desaparecía en el borrador de 2011—, cabría demandar otras como el desarrollo de planes de formación de calidad, individualizados y adaptados a las necesidades del mercado con protagonismo de las unidades de apoyo y los servicios públicos de empleo o la conveniente equiparación retributiva entre los convenios colectivos propios de los CEE y los sectoriales de la actividad desarrollada[95].

4.5.- Tiempo de trabajo

La reforma operada en el año 1999, al reenviar la regulación de la distribución de la jornada a la legislación común, contribuyó a flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo, eliminando la tuitiva prohibición de superar el

especial, cit., pág. 138.

92 La finalidad de tal pacto es, ciertamente, reequilibradora y compensadora del interés empresarial y fue largamente demandada por el sector de discapacitados mentales como imprescindible para poder compatibilizar la garantía al puesto de trabajo con el mantenimiento económico de los CEE, permitiendo así su incorporación a la Seguridad Social como trabajadores activos y no como meros beneficiarios, SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J.M.: *Los trabajadores discapacitados*, cit., pág. 155.

93 «El elemento de comparación se sitúa en el rendimiento que desde un primer momento hubiera resultado exigido, y cumplido por el trabajador, en atención al puesto de trabajo y categoría que este desempeñara, y en atención al cual se hubiera prefijado también inicialmente el salario a percibir», GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 115.

94 A su vez, los equipos multiprofesionales acreditarán la recuperación del rendimiento normal y, consecuentemente, el cobro del salario sin disminución, TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 168.

95 FUNDACIÓN ONCE, FEACEM Y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, pág. 9 y, por extenso, págs. 219 y ss.

tope diario de ocho horas[96]. Por el contrario, permanece la de realizar horas extraordinarias —salvo las necesarias para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios—, opción criticada por la doctrina cuando al tiempo permite realizar trabajo nocturno, a turnos, etc.[97], y máxime a la luz de la remisión total que el borrador de 2011 hacía en materia de jornada de trabajo, horas extraordinarias, descansos, fiestas, vacaciones y permisos al ET, sus normas de desarrollo y el convenio colectivo aplicable sin peculiaridad alguna.

Por último, el art. 13 RD 1368/1995 reconoce un permiso laboral con dos variantes[98] para asistir a tratamientos de rehabilitación médico-funcionales y para participar en acciones de orientación, formación y readaptación profesional[99], con derecho a remuneración siempre que tales ausencias no excedan de diez días en un semestre —computados en su conjunto si no fueran consecutivos[100]— o la superior duración que pueda fijarse por convenio o acuerdo[101]. Sin embargo, la escasa duración de este permiso redunda en perjuicio del discapacitado que precise de estas acciones, especialmente en el ámbito rural por la posible necesidad de desplazamiento, por lo que la finalidad de esta relación laboral y la necesidad de asegurar la prestación de los servicios de ajuste personal y social permite sugerir la imputación de la responsabilidad y el coste al CEE[102].

4.6.- Vicisitudes contractuales

El Reglamento reenvía nuevamente la regulación de las vicisitudes de la prestación de servicios a la normativa común, exigiendo únicamente informe

96 En definitiva, le es aplicable la regulación estatutaria, admitiendo por tanto la distribución irregular, como pone de manifiesto también su regulación en el XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, Pérez Amorós, F.: «La relación laboral especial de los discapacitados que trabajan en Centros Especiales de Empleo (I): forma del contrato, capacidad para contratar como trabajador, tiempo de trabajo y salario», cit., pág. 143.

97 Esteban Legarreta, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad,* cit., págs. 284 y 380.

98 Cordero Gordillo, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., pág. 379.

99 Defendiendo que «no tiene por qué referirse exclusivamente a la formación ocupacional», Bravo Santamaría, S. y Cano Galán, Y.: «La relación laboral especial de personas con discapacidad en centros especiales de empleo (análisis del RD 1368/1985, de 17 de julio), cit., pág. 374.

100 Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 103.

101 Es decir, cabe disfrutar igualmente de los que excedan de la duración prevista, pero en tal caso sin retribución, Pérez Amorós, F.: «La relación laboral especial de los discapacitados que trabajan en Centros Especiales de Empleo (I): forma del contrato, capacidad para contratar como trabajador, tiempo de trabajo y salario», cit., pág. 138.

102 Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 103.

del equipo multiprofesional con carácter previo a la adopción y ejecución de decisiones empresariales sobre movilidad funcional y geográfica, suspensión y modificación sustancial de las condiciones de trabajo (arts. 14, 15 y 17 RD 1368/1985).

Cabe añadir, no obstante, que el art. 11.3 RD 290/2004 reconoce al trabajador de un enclave contratado por la empresa colaboradora, y el art. 3.3 RD 870/2007 al que lo sea por una ordinaria en el marco de un programa de empleo, en ambos casos provenientes de un CEE, una excedencia voluntaria en los términos de los arts. 46.2 y 5 ET y el convenio aplicable. Desde luego, potenciar el tránsito a la empresa común requiere algún privilegio adicional para ayudar a vencer el recelo y la incertidumbre de dejar el trabajo desempeñado en el CEE —muy presente en las zonas rurales, incluso en el mejor de los casos en que aquella esté ubicada en la misma o cercana localidad—, reconociendo por ejemplo el derecho a la reserva del puesto por un determinado período —frente a la mera preferencia «al reingreso en las vacantes de igual o similar categoría a la suya que hubiera o se produjeran» (art. 46.5 ET)— o eliminando el requisito de antigüedad de un año (art. 46.2 ET)[103].

Mejorando la vigente redacción legal, el Proyecto de 2011 introducía en beneficio de cuantos tuvieran una antigüedad mínima de un año, cualquiera que fuera su modalidad contractual, una excedencia «por movilidad laboral» para concertar en el plazo de diez días desde su baja en el CEE un contrato indefinido con otra empresa, por un período de hasta dos años —o por el tiempo que le restara para finalizar su contrato, si el mismo fuera temporal— durante el cual se le reconocía la reserva del puesto en el CEE y pudiendo a su término solicitar el reconocimiento de otra voluntaria.

Por su parte, aun cuando resulta una vicisitud habitual en el sector, especialmente para cuantos CEE prestan servicios a terceras empresas mediante contratas, el RD 1368/1985 guarda silencio sobre los supuestos de sucesión empresarial (art. 44 ET), cuya aplicación en esta sede suscitó dudas y abundante litigiosidad y de cuya definitiva solución dependía la posibilidad de dar el paso al mercado ordinario, continuar en el mercado protegido, perder el trabajo o cambiar el lugar de la prestación de servicios. En la actualidad, el criterio jurisprudencial ya consolidado[104] sostiene que la subrogación empresarial impuesta por el convenio colectivo sectorial aplicable por razón de la actividad objeto de la contrata resulta de obligado cumplimiento tanto para la empresa saliente como para la nueva adjudicataria, aun cuando alguna de

103 Proponiendo también tal excedencia cuando el contrato se realiza directamente, al margen de los citados supuestos legales, como se contempla en algunos convenios colectivos, CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., págs. 387 y ss.

104 Contenido en, entre otras, SSTS 21 octubre 2010 (recurso núm. 806/2010) o 4 octubre 2012 (recurso núm. 3163/2011).

ellas sea un CEE y aunque suponga la transmisión o asunción de trabajadores discapacitados o no para una u otra[105], lo cual redunda en la estabilidad en el empleo, evitando así eventuales movilidades mucho más difíciles de asumir en el ámbito rural que en el urbano.

En cualquier caso, además, el art. 27 XV convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, aplicable como acuerdo sectorial a los CEE, contiene también la necesaria subrogación incluso cuando «implicara la transformación de un contrato formalizado al amparo de la relación laboral de carácter especial en CEE en un contrato y relación laboral ordinaria de personas con discapacidad», precisando que si la nueva adjudicataria fuera un CEE podrá asumir «hasta el número máximo de trabajadores sin relación laboral de carácter especial que la propia regulación legal permita» pero, al tiempo y en clara previsión *contra legem*, admite como excepción que mientras mantenga la contrata «podrá subrogarse en la totalidad de la plantilla de los trabajadores de la empresa saliente».

4.7.- Extinción

Los supuestos de extinción de la relación laboral especial son iguales a los de la normativa común, permitiendo la decidida voluntariamente por el trabajador discapacitado sin intervención de los equipos multiprofesionales y sin ofrecer un sistema de recolocación más exigente[106]; no obstante, incorpora ciertas diferencias al hilo de la incapacidad *ab initio* del empleado, habiendo sido derogado con carácter general por la Ley 1/2020, de 15 de julio, el despido por absentismo tradicionalmente regulado por el art. 52.d) ET y, por tanto, resultando inaplicables las especialidades todavía contempladas al respecto por el art. 16.2.d) RD 1368/1985.

En primer lugar, la ineptitud del trabajador conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa precisa informe del equipo multiprofesional[107], cuya omisión determina la nulidad del despido *ex* art. 53.4 ET. En tanto la existencia con anterioridad al período de adaptación o de prueba impide su alegación con posterioridad, tal ineptitud deberá atender a la agravación de la discapacidad o una nueva contingencia no relacionada con la misma[108].

---

105 Por extenso, Fusté Miquela, J.M.: «Contratación, extinción del contrato y subrogación contractual», cit., págs. 199 y ss.

106 Esteban Legarreta, R.: «La relación laboral especial de los minusválidos», cit., pág. 53.

107 La inexistencia de previsiones sobre la recolocación del trabajador deja como alternativa, junto a la búsqueda de otro empleo, la anticipación de la edad de jubilación al amparo del RD 1539/2003, de 5 de diciembre, o una improbable incapacidad permanente habitualmente denegada cuando las deficiencias existen con anterioridad al alta, Fusté Miquela, J.M.: «Contratación, extinción del contrato y subrogación contractual», cit., págs. 194 y 195.

108 Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 128-129 y Fusté Miquela, J.M.: «Contratación, extinción del contrato y subrogación con-

En segundo término, la falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo debe ser también constatada por el equipo multiprofesional, siempre y cuando dichos cambios sean razonables y hayan transcurrido, como mínimo, tres meses desde que se introdujo la modificación. Asimismo, en un último intento para conservar la prestación de servicios, la empresa puede ofrecer un curso de reconversión o de perfeccionamiento profesional —cuyo contenido y seguimiento le es «hurtado» al control del equipo multiprofesional[109]—, quedando el contrato en suspenso por el tiempo necesario y hasta el máximo de tres meses, siguiendo el trabajador percibiendo su retribución.

En fin, la reforma legal efectuada por el RD 427/1999 permitió el recurso al despido objetivo basado en causas económicas, organizativas, técnicas o de producción, siempre y cuando medie informe del equipo multiprofesional y se mantenga el nivel del 70 % de empleados con discapacidad (art. 16.c RD 1368/1985, debiendo atender a la vigente definición de las causas justificativas en el precepto estatutario)[110]. Así, los CEE afrontarán mediante reducciones de plantilla situaciones económicas negativas o dificultades de funcionamiento que puedan poner en peligro su propia subsistencia y, en consecuencia, el cumplimiento de su finalidad social[111].

4.8.- Derechos colectivos

Los derechos de representación colectiva y reunión quedan remitidos a la normativa común, expresión que interpretada en sentido amplio ha de incluir también los de información, consulta y participación en la empresa, libertad sindical, huelga y adopción de medidas de conflicto colectivo, como mejor describe el Proyecto de 2011, precisando este además que «en las elecciones a órganos de representación, la empresa deberá adoptar cuantas medidas

tractual», cit., pág. 193.

109 Tuset Del Pino, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 172.

110 A diferencia de otras causas de extinción, al estar relacionado con motivos atinentes al CEE y no al trabajador, no parece que el informe deba tener por objeto la efectiva concurrencia de la causa, sino más bien otras como la corrección de la conducta empresarial en la elección de los afectados, las medidas necesarias para atenuar o reducir sus efectos o las posibilidades de recolocación, Cordero Gordillo, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., págs. 402-403. De hecho, el borrador de 2011 omitía este supuesto de despido, siendo aplicable la norma estatutaria sin especialidad alguna y, por tanto, eliminando la necesidad del citado informe.

111 Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», cit., pág. 5.

sean necesarias y razonables para permitir a los trabajadores con discapacidad el ejercicio de sus derechos»[112].

Por su parte, en materia de negociación colectiva se estará a lo dispuesto en el Título III ET, pero para los convenios con ámbito superior a la empresa el art. 21 RD 1368/1985 reconoce legitimación a las asociaciones que pudieran contar con idéntico grado de representación en el sector correspondiente al exigido en el ámbito laboral común por el artículo 87 ET. La escasa claridad del precepto —aun con la buena voluntad de evitar vacíos normativos— abre la puerta a diversas interpretaciones[113]: de un lado, entender realizada la referencia a asociaciones patronales específicas de CEE, en cuyo caso no existiría peculiaridad alguna que reseñar porque exige por remisión y comparación la misma representatividad; por otra parte, considerar la alusión referida a las asociaciones de personas con discapacidad en sustitución de sindicatos, lo que a su vez podría ser alternativamente entendido como interlocutores adicionales a los realmente legitimados[114] o con exclusividad, constituyendo esto último una vulneración del principio de jerarquía al reconocer la norma reglamentaria una facultad negociadora a sujetos distintos de los previstos en la de rango superior[115], dando lugar en su caso a un pacto de eficacia limitada[116].

Aun cuando la redacción del citado art. 21 RD 1368/1985 no ha sido alterada desde su promulgación —permaneciendo exactamente igual en el borrador de 2011— es preciso tener en cuenta que las reglas actuales de legitimación para la negociación de convenios colectivos sectoriales, derivadas de modificaciones posteriores en el tiempo y contenidas en los arts. 87 y 88 ET, dan respuesta ya a los supuestos de déficit representativo en favor de las organizaciones empresariales y las asociaciones obreras más representativas a nivel estatal o autonómico, por lo que desplazarían la aplicación de la especialidad analizada y originariamente destinada, precisamente, a subsanar tal carencia; de hecho, tal ha sido la solución utilizada en el XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad —y en sus versiones anteriores—, así como en los autonómicos existentes.

---

112 Si bien cabe constatar la escasa actividad sindical en el sector y la ausencia en muchos casos de órganos de representación unitaria, Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 138.

113 Por extenso, Solá Monells, X.: «La negociación colectiva en los centros especiales de empleo. Aspectos estructurales», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 449 y ss.

114 Cordero Gordillo, V.: «Consideraciones acerca de la especialidad de la relación laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo», cit., págs. 206-207.

115 Álvarez De La Rosa, M.: «La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)», cit., págs. 240-241.

116 Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 137-138 y Esteban Legarreta, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad,* cit., pág. 204.

5.- El fracaso de los enclaves laborales para el fomento del empleo ordinario de discapacitados con especiales dificultades

El legislador, con el fin de aportar un elemento más de fomento de la integración de discapacitados en las empresas ordinarias, implementó los enclaves laborales como nexo entre el empleo protegido y el común, consistiendo en un contrato celebrado entre una empresa «colaboradora» del mercado ordinario de trabajo para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con su actividad normal y un CEE que aporta a tal fin un grupo de trabajadores con discapacidad desplazados temporalmente al centro de trabajo de aquella (art. 1.2 RD 290/2004, de 20 de febrero)[117]. De esta forma, permite a la primera el cumplimiento alternativo de la cuota de reserva de discapacitados (art. 2.1.d RD 364/2005, de 8 de abril) y al segundo incrementar sus cifras de contratación y mantener el empleo[118].

Los concretos empleados serán seleccionados por el CEE, quienes mantendrán la relación laboral especial, conservando este la facultad disciplinaria y los poderes de dirección y organización en el enclave, con el único requisito de que al menos el 60 % de ellos presentar especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo, considerando como tal a las personas con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual en un grado igual o superior al 33 %, aquellas con discapacidad física o sensorial en un porcentaje igual superior al 65 % o, en fin, mujeres no incluidas en alguno de los dos grupos anteriores (art. 6 RD 490/2004).

La duración mínima del enclave será de tres meses y la máxima de tres años, pudiendo existir prórrogas por periodos no inferiores a tres meses hasta alcanzar la indicada como límite. Transcurrido el tope permitido, cabrá excepcionalmente una adicional de hasta otros tres años cuando el CEE acredite la contratación indefinida de trabajadores del enclave —uno o dos, según tenga hasta 20 o más— por la empresa colaboradora u otra distinta del mercado ordinario (art. 5.2 RD 490/2004).

Es común la opinión doctrinal —con ciertas reticencias de las administraciones públicas competentes— considerando que los expuestos requisitos legales resultan de obligado cumplimiento cuando el enclave constituye una medida alternativa a la cuota de reserva en favor de trabajadores discapacitados; pero no en el resto de supuestos, pues aun cuando tal prestación

117 Un completo estudio de su régimen jurídico en Esteban Legarreta, R. y Fusté Miquela, J.M.: «Los enclaves laborales de Centros Especiales de Empleo en empresas ordinarias», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 349 y ss.

118 Menéndez Calvo, R., «Integración laboral de las personas con discapacidad: modelo legal tras la reforma de 2012», cit., pág. 241.

pueda estar guiada por el propio RD 290/2004 no deja de ser una contrata del art. 42 ET[119]. Tal posibilidad, en teoría, amplía el ámbito de actuación de un CEE y la empleabilidad de los discapacitados en empresas ordinarias, lo que desde luego favorece a las zonas rurales, donde en caso contrario sería imprescindible flexibilizar su composición y rebajar el número o porcentaje de empleados con especiales dificultades a incluir.

Sea como fuere, el número de enclaves celebrados en sus veinte años de vida ha sido ínfimo, explicado tal vez por la ausencia de obligación o compromiso por parte de la empresa colaboradora de integrar definitivamente a trabajadores del enclave, lo cual a su vez hubiera provocado a buen seguro un fracaso aún mayor a pesar de los incentivos económicos que la posterior contratación indefinida reporta (arts. 12 y ss. RD 290/2004)[120].

6.- Bibliografía

AA.VV. (**RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.** y ÁLVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021.

AA.VV. (**RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.** y ÁLVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social y el desarrollo sostenible*, La Coruña (Colex), 2022.

ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: «La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)», *Relaciones* Laborales, Vol. 1, 1987.

BRAVO SANTAMARÍA, S. y **CANO GALÁN, Y.**: «La relación laboral especial de personas con discapacidad en centros especiales de empleo (análisis del RD 1368/1985, de 17 de julio)», en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *EL contrato de trabajo. Volumen II. Relaciones laborales especiales y contratos con particularidades*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2011.

CERMI: *Economía verde, discapacidad y empleo. Oportunidades de generación de empleo a través de la iniciativa social*, 2012.

CERMI: *Guía sobre eco inclusión. Las personas con discapacidad como actores de una transición inclusiva, accesible y justa*, 2022.

CHARROALDE VALLÉS, J.I. y **FERNÁNDEZ, D.**: *La discapacidad en el medio rural*, Madrid (CERMI), 2006.

COLLANTES GUTIÉRREZ, F.: «Tarde, mal y… ¿quizá nunca? La democracia

119 Especialmente, porque no se prevé ningún tipo de sanción en caso de incumplimiento del RD 290/2004, CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., pág. 443.

120 GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., pág. 333.

española ante la cuestión rural», *Panorama Social*, núm. 31, 2020.

Cordero Gordillo, V.: «Consideraciones acerca de la especialidad de la relación laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo», en AA.VV. (Agustí Juliá, J. y Pumar Beltrán, N., Coords.): *El trabajo por cuenta ajena y sus fronteras*, Albacete (Bomarzo), 2009.

Cordero Gordillo, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2012.

De La Villa Gil, L.E. y **Sagardoy Bengoechea, J.A.**: «El derecho al trabajo de los minusválidos», *Revista de Trabajo*, núm. 79, 1985.

Esteban Legarreta, R.: «La relación laboral especial de los minusválidos», *Tribuna Social*, núm. 91, 1998.

«La regulación estatal del empleo con apoyo: un mecanismo necesario para el empleo normalizado de las personas con discapacidad», en AA. VV.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo: XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (Ministerio de Trabajo e Inmigración), 2008.

«La relación laboral especial. Algunas cuestiones vertebradoras de su régimen jurídico», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009.

Esteban Legarreta, R. y **Fusté Miquela, J.M.**: «Los enclaves laborales de Centros Especiales de Empleo en empresas ordinarias», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009.

Esteban Legarreta, R. y **Gutiérrez Colominas, D.**: «La incentivación del empleo de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo», *Revista Española de Discapacidad*, Vol. 2, núm. 1, 2014.

Esteban Legarreta, R. y **Solá Monells, X.**: «La protección de la seguridad y salud laboral de los trabajadores con discapacidad que prestan servicios en CEE», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009.

Fernández Fernández, R.; **Tascón López, R.**; **Álvarez Cuesta, H** y **Quirós Hidalgo, J.G.**: *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, León (Universidad), 2005.

Fundación ONCE, FEACEM y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013.

Fustɛ Miquela, J.M.: «Contratación, extinción del contrato y subrogación contractual», en **aa.vv.** (**Esteban Legarreta, R.** y **Pérez Amorós, F.**, Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009.

García Azcárate, T.: «Luces y sombras de las políticas agrarias para el campo y el medio rural español: 1986-2020», *Panorama Social*, núm. 31, 2020.

García Jiménez, A.: «La despoblación: una cuestión de Estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 52, 2020.

García Sabater, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2018.

García Sabater, A.B.: «Centros Especiales de Empleo. Avances legislativos y ajustes necesarios», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 35, 2019.

Garrido Pérez, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2000.

Igartua Miró, M.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, Murcia (Laborum), 2003.

ine: *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 2008*.

ine: *El empleo de las personas con discapacidad. Serie 2014-2022.*

Jordán De Urríes Vega, F. *et alii*: «Aproximación al análisis coste-beneficio entre empleo con apoyo y centros especiales de empleo mediante simulación comparativa con 24 trabajadores», *Revista Española de Discapacidad*, Vol. 2, núm. 1, 2014.

maetd: *Informe Cobertura de banda ancha en España en el año 2022*.

mdsya2030: *Estrategia Española sobre discapacidad 2022-2030. Para el acceso, goce y disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad*, 2022.

Menéndez Calvo, R., «Integración laboral de las personas con discapacidad: modelo legal tras la reforma de 2012», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá*, núm. 5, 2012.

Moratalla Santamaría, P.: «Centros Especiales de Empleo», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 29, 2016.

mteyrd: *Estrategia de transición justa*, 2020.

mteyrd: *Empleo y transición ecológica. yacimientos de empleo, transformación laboral y retos formativos en los sectores relacionados con el cambio*

climático y la biodiversidad en España, 2023.

MTIN-MSPS: *Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012*, 2009.

OIT-Fundación ONCE: *Making the green transition inclusive for persons with disabilities*, 2023.

Pérez Amorós, F.: «La relación laboral especial de los discapacitados que trabajan en Centros Especiales de Empleo (I): forma del contrato, capacidad para contratar como trabajador, tiempo de trabajo y salario», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009.

Pérez Martín, J.; **Alonso Trujillo, F.** y **Salvador Carulla, L**.: *Integración y promoción de las personas con discapacidad*, Córdoba (Promi), 1997.

Pérez Pérez, J.: «Los servicios de ajuste personal y social en los Centros Especiales de Empleo», en AA.VV. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009.

Quezada García, M.Y. y **Huete García, A.**: *Las personas con discapacidad residentes en el Medio Rural: situación y propuestas de acción*, Madrid (Observatorio Estatal de la Discapacidad), 2017.

Quirós Hidalgo, J.G.: «El fomento del empleo de los minusválidos a través de la cuota de reserva», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 5, 2004.

Rey Pérez, J.L.: «Propuestas para la plena integración laboral de las personas con discapacidad», en AA.VV. (Rey Pérez, J.L. y Mateo Sanz, L., Eds.): *El empleo de las personas con discapacidad: oportunidades y desafíos*, Madrid (Dykinson), 2018.

Rodríguez Escanciano, S.: «La sostenibilidad social en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público», en AA.VV. (Quintana López, T., Dir.): *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2020.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2000.

Sánchez-Cervera Senra, J.M. y **Sánchez-Cervera Valdés, J.M.**: *Los trabajadores discapacitados: contratación, incentivos, centros especiales de empleo, prestaciones sociales, fiscalidad*, Valencia (CissPraxis), 2000.

Sánchez Pachón, L.A.: «Los Centros Especiales de Empleo: configuración

legal e incidencia y valoración de las últimas actuaciones normativas», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 36, 2020.

Sempere Navarro, A.V.: «El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo», *Aranzadi Social*, núm. 5, 1999.

sepe: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2024 (Datos 2023)*, 2024.

Solá Monells, X.: «La negociación colectiva en los centros especiales de empleo. Aspectos estructurales», en aa.vv. (Esteban Legarreta, R. y Pérez Amorós, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009.

Tuset del Pino, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, Cizur Menor (Aranzadi), 2000.

CAPÍTULO IV

TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y TRABAJO FEMENINO. EN PARTICULAR, EMPLEOS VERDES EN CLAVE DE GÉNERO Y DESARROLLO RURAL

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

Sumario: 1.- Introducción; 2.- Transición justa y género; 2.1.- Contexto normativo español: la atención al género en la Ley de Cambio Climático; 2.2.- El género en la Estrategia de Transición Justa; 3.- Transición justa y empleo verde decente para las mujeres. Debilidades y oportunidades; 3.1.- El problema de la brecha de género en la formación tecnológica; 3.2.- La economía social como yacimiento de empleos verdes femeninos; 3.3.- Los empleos verdes femeninos como vía para el desarrollo rural y contra la despoblación; 4.- Recomendaciones y buenas prácticas para un trabajo verde y justo desde la perspectiva de género; 4.1. Actuaciones de los poderes públicos; 4.2. Actuaciones en la empresa y en la negociación colectiva; 4.3. Actuaciones en relación con las entidades de economía social; 5.- Bibliografía.

1.- Introducción

El cambio climático, convertido en manifestación señera de la problemática ecológica a la que se enfrenta la humanidad, constituye una de las mayores preocupaciones de la población mundial[1]. Debería de serlo, en particular,

1 Pallarès 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, p. 3.

de la española, dada la elevada vulnerabilidad del país a las consecuencias del calentamiento global, merced a su ubicación geográfica en la zona mediterránea y a sus características socioeconómicas[2].

Las señales están ahí desde hace tiempo (aumenta la concentración de gases de efecto invernadero y la acidificación de los océanos, crecen las temperaturas medias y extremas, sube el nivel del mar, se produce la fusión de glaciares y casquetes polares, los patrones de las precipitaciones cambian, se suceden fenómenos meteorológicos adversos, etc.), pero el problema parece acelerarse, con manifestaciones cuyos terribles resultados son innegables incluso en el marco europeo, donde cada vez son más comunes inundaciones, temporales, incendios u olas de calor antaño anómalas.

La comunidad científica lleva años avisando, pero la alarma de sus mensajes se incrementa día a día, al punto de hablar ya de auténtica emergencia climática. En este sentido, la crisis sanitaria padecida recientemente se alza como realidad paralela que pone sobre la mesa varias lecciones útiles de cara a gestionar el desafío climático: 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 fragilidad de algunos colectivos o el debilitamiento de la solidaridad internacional ante situaciones críticas[3].

Así las cosas, 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 con la voluntad de ayudar a poner coto a tan devastador fenómeno, intentando, al tiempo, controlar los efectos socioeconómicos negativos de las medidas implementadas y buscando aprovechar las potencialidades que el proceso adaptativo pudiera engendrar. Al final, a los efectos del cambio climático mismo se vienen a sumar los derivados de las estrategias de mitigación (dirigidas a revertir las causas —fundamentalmente, las emisiones de efecto invernadero—) y adaptación (complementarias, en tanto que orientadas a reducir las consecuencias —los impactos y los riesgos—) para provocar una mutación socioeconómica de enorme magnitud y en la que inevitablemente habrá ganadores y perdedores[4].

---

2 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, p. 132 o, a nivel institucional, INSTITUTO DE LA MUJER: *Género y cambio climático. Un diagnóstico de situación*, 2020, p. 12.

3 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, pp. 4 y 5.

4 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», *IUSLabor*, núm 2, 2020, p. 76.

Los cambios que se están produciendo, como no podría ser de otro modo, influyen en el empleo y en las condiciones de trabajo: el clima afecta, por ejemplo, a la realidad de muchos sectores económicos —en particular, el agropecuario—, a la capacidad de trabajo o a la salud laboral, mientras que las medidas de atenuación y las de ajuste traen aparejado el nacimiento de empleos verdes, la desaparición de algunos oficios e importantes cambios en otros. Sea como fuere, de lo que nadie duda es de que estos efectos inciden de forma diferencial en atención a diversos factores; entre otros, el género.

2.- Transición justa y género

Ya en el año 1988, en el seno de la ONU se creó un Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, destinado a servir de correa de transmisión entre ciencia y política mediante evaluaciones científicas capaces de testar el estado de los conocimientos en la materia. Desde su fundación, ha elaborado seis informes de síntesis (el primero de 1990, el último de 2023), a través de los cuales se aprecia la evolución habida y el deterioro sufrido, hasta llegar a afirmar que la acción humana ya ha producido mutaciones irreversibles cuyos efectos se prolongarán milenios, por lo que resulta de extrema urgencia una intervención que evite el empeoramiento de la situación[5].

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.

En el concreto contexto europeo, la preocupación ciudadana por el cambio climático es incontestable[6], como también lo es el interés mostrado por las instituciones. Sin perjuicio de relevantes actuaciones previas, no cabe duda de que la respuesta de la UE es deudora del citado Acuerdo de París, inspirador, en cierto modo, del 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[7]), cuyos propósitos se plasmaron en la

5 IPCC: *Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación*, 2023.

6 Lo refleja, como sus precedentes, el EUROBARÓMETRO: Special Eurobarometer 538. Climate change, mayo-junio 2023.

7 Opera como hoja de ruta para lograr una economía europea sostenible, transformando los retos climáticos y medioambientales en oportunidades y buscando un transición justa e integradora, Rando Burgos, E.: «El Pacto Verde Europeo como antesala de la Ley Europea del Clima», *Bioderecho*, núm. 12, 2020, p. 2.

conocida como «Ley Europea del Clima» (Reglamento 2021/1119/UE, de 30 de junio). Los objetivos son, sin duda, ambiciosos, pues la norma pretende una UE climáticamente neutra en el año 2050; es decir, cero emisiones netas de gases de efecto invernadero. Como meta intermedia para 2030 se establece la reducción de aquellas en, al menos, un 55 % en relación con los niveles de 1990, así como lograr un mayor volumen de sumidero neto de carbono, para lo cual la UE ha diseñado el paquete de medidas «Objetivo 55», que incluye la futura creación de un Fondo Social para el Clima.

Como es obvio, el nuevo marco legislativo y político no solo tendrá efectos medioambientales, sino también 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 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 Mecanismo para una Transición Justa (acompañado de la correspondiente financiación), puesto en marcha por la Comisión y 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.

2.1.- Contexto normativo español: la atención al género en la Ley de Cambio Climático

En consonancia con los acontecimientos descritos, la mayoría de los Estados miembros de la UE han elaborado, o están en curso de hacerlo, sus propias leyes climáticas. En España, en cumplimiento de los deberes comunitarios[8], el Gobierno puso en marcha en 2019 el Marco Estratégico de Energía y Clima, conformado por tres elementos clave: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (2020), la Estrategia de Transición Justa (2020) y la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, conformando un entramado que aspira a equilibrar los objetivos climáticos y los componentes socieconómicos involucrados en la transición verde, incorporada necesariamente al Plan de recuperación, transformación y resiliencia (2021).

Entre los múltiples instrumentos estratégicos contemplados en la Ley 7/2021, cuatro resultarán esenciales para definir el marco futuro de actuación en la materia:

8 Empuje decisivo, pues 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, p. 74.

Primero, el citado Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, documento de planificación estratégica que refleja la contribución española a las metas fijadas por la UE (art. 4). Relacionado con este documento, el artículo 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 y garantizar la integración de las actuaciones con el resto de los objetivos de la Agenda Urbana Española.

Segundo, la Estrategia de Descarbonización a largo plazo 2050 (2020), 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», de conformidad con las directrices europeas (art. 5). Afán que habrá de ser armonizado con la estrategia España Digital 2025 mediante acciones de impulso a la digitalización que contribuyan a aquella descarbonización (art. 6).

Tercero, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (2020), descrito en el artículo 17 como el «instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España». Como metas específicas se enuncian, entre otras, «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» y «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 cuarto, la también aludida Estrategia de Transición Justa, llamada a optimizar «las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero» y a identificar y adoptar «medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios» afectados por dicho proceso. En virtud del artículo 27, ha de incluir la «identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables»; 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». Estos convenios, que 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 mutación pretendida), se alzan en herramienta esencial, toda vez que su finalidad es la de «fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la

transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones» (art. 28)[9].

En todo caso, a los efectos de este análisis resulta de especial relevancia el apartado 3 del aludido artículo 27: «la Estrategia de Transición Justa, así como los instrumentos de aplicación y desarrollo de esta, se elaborarán teniendo en cuenta la perspectiva de género y velarán por los principios de inclusión social y accesibilidad universal». Previsión que conecta con los principios rectores enumerados en el artículo 2, en tanto las actuaciones derivadas del marco normativo diseñado se han de regir por el de igualdad entre mujeres y hombres (art. 2.i), que se proyecta también sobre la composición del Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética (art. 37) y de la Asamblea Ciudadana del Cambio Climático (art. 39), así como en la decisión de introducir aquella perspectiva de género en la ordenación de los usos del suelo (disposición adicional cuarta, a través de la cual se reforma el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

2.2.- El género en la Estrategia de Transición Justa

La atención especial al género exigida por la norma parece lógica; no solo porque ellas aparecen infrarrepresentadas en el ámbito de la tecnología verde (en lo educativo y en lo laboral), por lo que parten de una posición desventajosa, sino también porque los efectos del cambio climático afectan en superior medida a las mujeres debido a la confluencia de factores varios: mayor sensibilidad al calor, feminización de la pobreza, superior dificultad en el acceso a la financiación necesaria para adaptarse tecnológicamente o para afrontar las consecuencias de eventos meteorológicos, etc.[10]. Extremos aceptados tanto en la ONU[11], como en la OIT[12]; también en España, donde el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-

9 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», López Ramón, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021, p. 16.

10 Varios estudios lo confirman; así, Costa Campi, M.T. «La participación de la mujer en el sector energético», AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, Madrid (Fundación Naturgy), 2023, p. 89 o INSTITUTO DE LA MUJER: *Género y cambio climático. Un diagnóstico de situación*, cit., p.5.

11 Sirva de muestra la *Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático*.

12 Baste con citar uno de sus más recientes documentos en la materia, OIT*: Empleos verdes, una oportunidad para las mujeres en América Latina. Cambio climático, género y transición justa*, 2023.

2025 contempla la «incorporación de la dimensión de género al análisis de los efectos del cambio climático y de la degradación medioambiental, incluidos, entre otros, los impactos sobre la salud humana y sobre la economía».

En este contexto, las sinergias entre las políticas la igualdad y los objetivos verdes parecen imprescindibles, tal y como muestran múltiples iniciativas (entre otras la Campaña *Equal by 30* a la que se adhirió España el 27 de octubre de 2023) y asumen con total naturalidad la UE[13] o las autoridades españolas. La Estrategia de Transición Justa es clara en este aspecto, al señalar que «las políticas de fomento del empleo verde deben […] garantizar que las mujeres puedan aprovechar las oportunidades que brinda la transformación», en tanto «mejorar el funcionamiento desde un punto de vista de género del mercado laboral para el tránsito a una economía verde es considerado por la OIT un elemento clave».

A partir de tales consideraciones, entre los objetivos estratégicos incorporados al documento se incluye el de «garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades, por un lado, mediante medidas de igualdad de género que reduzcan las desigualdades laborales de las mujeres en la transición ecológica y, de otro, mediante medidas para colectivos con especiales dificultades» (OE2).

En lógica correspondencia, la materia se integra en el elenco de acciones para la transición justa. Así, en el marco del Eje A («Impulso a la transición ecológica de los sectores económicos») se prevé «apoyar la creación de empleo verde en el mundo rural contribuyendo a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y siguiendo las Directrices Generales que establece la misma, con particular atención al fomento del empleo y emprendimiento juvenil y de las mujeres» (A11).

Por su parte, dentro del Eje E («Políticas activas de empleo verde y protección social») se proyecta tanto «garantizar la incorporación de las mujeres a las oportunidades laborales de la economía verde a través de la inclusión de la perspectiva de género en las diferentes medidas» (E2), como «implementar el Plan de Empleo para personas desempleadas de larga duración y el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, cuyos objetivos, entre otros, son la reducción del paro juvenil, el aumento de la tasa de actividad, la reducción de la brecha de género y el incremento de las contrataciones indefinidas a través de medidas para facilitar el acceso de estos colectivos a nuevas oportunidades, como las derivadas de la transición ecológica y la lucha contra la despoblación» (E8).

Por último, como parte del Eje H («Mejora del conocimiento sobre el impacto de la transición ecológica en el empleo») se asume el compromiso

13 Como demuestra el hecho de que el Parlamento Europeo solicitará un estudio específico sobre la cuestión, Clancy, J.; Kustova, I.; Elkerbout, M. y Michael, K.: *The Gender Dimension and Impact of the Fit for 55 Package*, diciembre de 2022.

de «presentar un análisis periódico de la transición ecológica de los sectores económicos para conocer la situación, tendencias y evolución, sus posibilidades de generación de empleo, las actividades económicas y ocupaciones con mejores perspectivas de empleo, las competencias más solicitadas por las empresas y las necesidades formativas, etc.». Información que «incluirá segregación de datos por sexo para proponer estrategias de género adecuadas» (H1).

En fin, en sus especificaciones relativas a los convenios de transición justa como mecanismo de implementación de la Estrategia, especifica que aquellos «propondrán un desarrollo inclusivo y equitativo en el territorio, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la empleabilidad y condiciones laborales de las mujeres y de colectivos con problemas de acceso al mercado laboral, como parados de larga duración, personas con discapacidad o población en riesgo de exclusión».

Es patente, pues, que la transición ecológica, para ser justa, debe tener en cuenta el impacto social de las actuaciones y, más en concreto, su impacto de género, con la vista puesta, sobre todo, en aprovechar las potencialidades que aquella porta[14].

3.- Transición justa y empleo verde decente para las mujeres. Debilidades y oportunidades

En la medida en que la aplicación de «la perspectiva social al tratamiento del cambio climático» implica de forma necesaria atender a la desigualdad de género (como «una de las desigualdades sociales más determinantes»)[15], los diferentes documentos programáticos dictados en la búsqueda de sostenibilidad ecológica y social —y en particular el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres— no pueden evitar conectar la transición verde con los derechos femeninos. En consecuencia, «se puede afirmar que un principio clave de las políticas de transición justa es la necesidad de incorporar la perspectiva de género en cualquier actuación, tanto directa como indirecta, que se realice en el mercado laboral para lograr una economía verde»[16].

14 Velasco Gisbert, M.L.: *Una transición justa desde la perspectiva de género*, Observatorio Transición Justa, 2023, p. 17.

15 INSTITUTO DE LA MUJER: *Género y cambio climático. Un diagnóstico de situación*, cit., p. 3.

16 Sierra Hernáiz, E.: «La transición justa como instrumento de lucha contra la discriminación de sexo en el marco de las relaciones socio-laborales», en AA.VV. (Blázquez Agudo, E.M. y Sierra Hernaiz, E., Dirs.): *Transición justa desde la perspectiva de género*, Cizur Menor (Aranzadi), 2022, p. 81.

De esta forma, ante el temor a que la cuestión ecológica y las mutaciones que trae consigo acaben por profundizar una brecha entre mujeres y hombres que no parece cerrarse nunca, se ofrece como novedoso un enfoque ecosocial sensible al género. Con todo, no deja de ser este un asunto antiguo revestido con nuevos ropajes, pues lo que subyace no es otra cosa que la discriminación femenina, consecuencia de roles y estereotipos que alcanzan a todas las esferas de la vida, incluido el empleo y las condiciones de trabajo.

En cualquier caso, la sociedad tiene una oportunidad histórica para el desarrollo de nuevas actividades, y la modificación de otras, en términos capaces de aglutinar las pretensiones ecológicas y la creación de empleo decente[17], en el sentido de saludable, suficientemente remunerado, acompañado de una adecuada protección social y ajeno a toda discriminación[18]. De este modo, el concepto de «empleo verde», forjado años atrás para poner en conexión el medioambiente con la economía y el trabajo, se reinterpreta hoy a la luz de la transición justa —que aspira a la sostenibilidad ambiental y social— y, por ello, es considerado un nuevo yacimiento especialmente idóneo para zonas y colectivos vulnerables al cambio climático y a la transformación socioeconómica que trae consigo.

Quienes han investigado la materia son conscientes de la inexistencia de una noción unificada de «empleo verde», al tratarse de una realidad dinámica y variable[19]. Como orientación, la propia OIT aportó hace ya años una clasificación de los sectores y actividades más vinculados a la transición ecológica, por su capacidad para ayudar a la protección de los ecosistemas y la biodiversidad, a la reducción del consumo de energía, materiales y agua, a la minoración de la dependencia económica del carbono o, en fin, a la disminución de los desechos y la contaminación[20]; en concreto[21]: suministro de energía (donde se incluyen, junto a otras, las actividades relacionadas con las renovables), transporte de mercancías y personas (potenciando vehículos con menor uso de combustible, eléctricos, compartidos, públicos y/o, no motorizados), manufacturas (gestión medioambiental, eficacia energética y material, producción limpia, etc.), edificios (construidos o remodelados bajo

17 Quintero Lima, M.G.: «Una introducción: la transición justa en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible», en AA.VV. (Blázquez Agudo, E.M. y Sierra Hernaiz, E., Dirs.): *Transición justa desde la perspectiva de género*, cit., p. 23.

18 Blázquez Agudo, E.: «Marco genérico de la transición justa. ¿Hacia dónde caminamos en el ámbito del empleo?», en AA.VV. (Blázquez Agudo, E.M. y Sierra Hernaiz, E., Dirs.): *Transición justa desde la perspectiva de género*, cit., pp. 44-48.

19 Miñarro Yanini, M.: «Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el empleo verde», en AA.VV.: *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Uja Editorial), 2021, p. 46.

20 OIT: *Empleos verdes. Hechos y cifras*, Ginebra (OIT), 2008, p. 2.

21 OIT: *Empleos verdes. Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*, Ginebra (OIT), 2008.

nuevos parámetros de iluminación, consumo energético, calefacción, ventilación, aislamiento, materiales o emisiones), agricultura y ganadería (conservación de suelos y recursos hídricos, cultivos orgánicos, producción de cercanía, etc.) y silvicultura (forestación, reforestación y freno a la deforestación). A todo lo cual habría que añadir la gestión de residuos y el reciclaje[22], así como, en general, las distintas manifestaciones de economía circular.

En España, a partir de las políticas y planes adoptados, se identifican catorce ejes principales de transición ecológica; siete asociados al «ámbito clima» (rehabilitación de edificios y eficiencia energética, construcción de viviendas de bajo consumo, urbanismo y movilidad sostenible, producción de energía renovable, protección y respuesta frente a emergencias climáticas, medios de transporte electrificados y economía circular) y otros siete al «ámbito bio» (renaturalización urbana, gestión del patrimonio natural y áreas protegidas, restauración ecológica, turismo de naturaleza sostenible, explotaciones agropecuarias sostenibles, pesca y acuicultura sostenibles y gestión forestal sostenible). Asimismo, varias actividades adicionales y transversales a tales ejes: investigación medioambiental, TIC y servicios tecnológicos aplicados al medioambiente, formación y capacitación profesional, consultoría técnica, finanzas sostenibles y actividad aseguradora o, en fin, gestión y transformación de residuos[23].

Ante la pujanza de esta economía verde[24], y consciente de las oportunidades que se abren para el empleo femenino, el III Plan Estratégico para la

22 Álvarez Cuesta, H.: «La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género», *Lan Harremanak*, núm. 49, 2023, p. 7.

23 IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, 2023, pp. 31-34. Este estudio incorpora también un análisis pormenorizado de las ocupaciones llamadas a ser más relevantes o estratégicas en cada uno de los ejes indicados, identificando, así, donde se encuentran los concretos yacimientos de empleo (pp. 93 y ss.).

24 Para visualizar el potencial que la economía verde representa, baste con constatar cómo solo la transición energética ha creado, en el período 2015-2021, más de 152.000 empleos en España. Sin embargo, preciso es indicar que la participación de las mujeres en los subsectores de la transición energética en España en 2020 fue de 16,5 %, pese a que ese mismo año ocuparon el 46,2 % del empleo total, lo que significa una brecha de 29,7 puntos porcentuales; los datos de 2023 son poco mejores, pues la brecha se sitúa en 28,8 puntos (la diferencia entre el 47 % en el total de la economía y el 18,2 % en los empleos vinculados a la transición energética), ofreciendo los peores datos el subsector de rehabilitación energética (10,4 %). En cuanto hace al trabajo por cuenta propia, aunque las mujeres representaron en 2022 un 35 % del empleo autónomo, en la transición energética solo un 10,1 %; de hecho, menos que en 2015 (10,4 %), AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., pp. 17 y 21-23. En esta misma obra colectiva, García Baños, C.: «Energías renovables: una perspectiva de género», destaca también como en la industria energética los hombres superan ampliamente a las mujeres, pero añade un dato muy significativo al

Igualdad Efectiva avanza medidas orientadas, en general, al «desarrollo de programas específicos sobre las sinergias de igualdad de género y transición ecológica y empleo verde» y otras dirigidas, en particular, a la «visibilización y reconocimiento de la contribución de mujeres emprendedoras, empresarias y trabajadoras autónomas en el ámbito de la innovación y en áreas de la economía verde, con especial atención a las mujeres de ámbitos rurales». Como instrumentos básicos de seguimiento aboga por impulsar «una publicación periódica sobre las mujeres en la transición ecológica que presente datos desagregados por sexo e indicadores de género respecto a la situación y evolución de la participación de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de la transición ecológica (energía, biodiversidad y bosques, agua, costas y medio marino, educación ambiental, cambio climático, calidad y evaluación ambiental, etc.)», así como «la formulación de indicadores de género para la obtención y difusión de datos en materia de emprendimiento verde y emprendimiento rural de las mujeres».

Según se observa, el documento presta especial atención a un espacio concreto para el empleo verde femenino: el rural. Lo hace también al incorporar como objetivo específico el de «apoyar el emprendimiento de mujeres promotoras de empleo y autoempleo, con especial atención a las mujeres de ámbitos rurales y zonas en declive demográfico, del sector primario y de otros de la economía digital y verde […] y a la creación de empresas lideradas por mujeres en el ámbito científico-tecnológico, digital y en la economía medioambiental». A tal fin, se compromete a fomentar el «emprendimiento verde de las mujeres», en general, y el «de las mujeres de ámbitos rurales», en particular, mediante sensibilización, asesoramiento, capacitación, formación en competencias, aptitudes y actitudes, mentorías, programas y/o subvenciones, etc. Contempla, asimismo, el «apoyo a la creación y consolidación de cooperativas promovidas por mujeres en el ámbito rural».

En este afán por incorporar a la mujer al proceso de transición ecológica (y servirse de él como cauce para salvar desigualdades de partida), será menester tomar en consideración tanto los obstáculos existentes para la creación de empleo verde femenino, como los espacios de oportunidad que pueden ser valorados como más relevantes o idóneos para avanzar en esta senda. Entre los primeros, procede detenerse en la cuestión formativa y la brecha tecnológica por razón de género; entre los segundos, ocupa un lugar destacado, por sus propias características, el sector de la economía social. Igualmente, será menester detener la atención en la indisoluble conexión entre empleos verdes, desarrollo rural y trabajo femenino.

concretar que, «no obstante, el sector de las energías renovables muestra un panorama más favorable en comparación con el del petróleo y el gas», aunque sigue siendo un escenario masculinizado (p. 56).

3.1.- El problema de la brecha de género en la formación tecnológica

Uno de los aspectos con mayor capacidad para condicionar el pleno acceso de la mujer a la economía verde es el relativo a la formación tecnológica y digital, no en vano —según las previsiones— la mayor parte de la creación de empleo y de la reubicación de trabajadores resultante de la transición ecológica se concentrará en ocupaciones de cualificación media y superior, pues muchos de los sectores ligados a ella comparten el rasgo común de una elevada demanda de titulaciones STEM[25].

En efecto, buena parte de los trabajos en este ámbito (al menos los de superior calidad) demandan trabajadores con una elevada formación y cualificación profesional tecnológica[26], pero, una vez más, en un sistema en el que ya de por si no se están generando con suficiente rapidez los perfiles necesarios para el desempeño de las nuevas ocupaciones[27], la mujer es, además, presa de los estereotipos, que lastran su potencial para alcanzar el talento en los espacios tradicionalmente reservados a los varones y son causa de la existencia de una brecha formativa que obra en su perjuicio.

La presunta menor competencia digital femenina parece haber desaparecido en la esfera doméstica a tenor de los últimos resultados de la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de TIC en los Hogares en relación con el uso de Internet en los últimos tres meses, el uso frecuente de Internet y el uso de teléfono móvil y compras por internet[28]. Con todo, no puede negarse que persiste, ofreciendo como primera expresión la disparidad en la realización

25 IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, cit., p. 27.

26 Álvarez Cuesta, H.: «La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género», cit., p. 9. Según un reciente estudio de la Fundación Naturgy, el 64 % de los 152.000 puestos netos que la transición energética ha creado en España en el período 2015-2021 son puestos de alta y media-alta cualificación, AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., p. 17. Lo constata, dentro de dicho estudio, Costa Campi, M.T. «La participación de la mujer en el sector energético», para quien «es fundamental tener presente que el sector energético exige una mayor proporción de trabajadores cualificados que otras industrias» (p. 87).

27 Tras una extensa exposición de las ocupaciones más demandadas y la formación y competencias necesarias, hace patentes los déficits del sistema formativo español actual, expone las necesidades formativas identificadas y aporta las pertinentes recomendaciones de mejora, IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, cit., pp. 224 y ss.

28 INE: *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de TIC en los Hogares*, 2022.

de tareas informáticas (a mayor complejidad, mayor distancia entre sexos[29]) o, en un segundo ejemplo, «los indicadores sobre habilidades especiales» (condición de experto digital avanzado)[30].

En el plano educativo, las diferencias encuentran muestra destacada en la minoría de mujeres en los estudios STEM, lo que se traduce en su limitada representación en los sectores tecnológicos, sea en general, sea en el marco de la economía verde más puntera. Perviven los arquetipos y las jóvenes siguen orientándose a estudios tradicionalmente «femeninos» y —con la salvedad de la formación sanitaria— especialidades de difícil inserción en un contexto económico de disrupción tecnológica y ecológica. Los datos son claros: pese a que más del cincuenta y seis por ciento de matriculados en grados universitarios (y el sesenta por ciento de egresados) son mujeres (tendencia que se repite en máster, pero con menor intensidad), ellas se decantan por ciencias de la salud, artes y humanidades y ciencias sociales y jurídicas, mientras que ellos están más presentes en ingenierías y arquitectura, donde poco más de una cuarta parte son mujeres; la buena noticia es que la distribución es de práctica igualdad en ciencias, salvo a nivel de doctorado donde predominan los varones, pese a los mejores resultados de sus compañeras tanto en grado como en máster[31].

El porcentaje femenino se reduce sobre todo en los títulos identificados como «de hombres» (ingeniería de computadores; desarrollo de videojuegos, *software* y aplicaciones; informática; ingeniería mecánica, electrónica, electrónica industrial y automática, de telecomunicación, en tecnologías industriales o de imagen y sonido), tendiendo al equilibrio en matemáticas y nanotecnología y hallándolo en ingeniería en diseño industrial y desarrollo del producto[32].

La imagen estereotipada de los estudios es más evidente, si cabe, al observar las cifras de la Formación Profesional[33], donde la matrícula femenina solo es predominante en los ciclos formativos de grado medio pertenecientes a las familias de imagen personal (87,2 %), servicios socioculturales y a la comunidad (86,7 %), textil, confección y piel (78 %), sanidad (76,4 %), administración y gestión (58,5 %), química (57,6 %) e industrias alimentarias (57,4 %); así como, en el grado superior, imagen personal (93 %), servicios sociocul-

29 Ugt: *Mujer & tecnología*, 2022.

30 Arruga Segura, M.C.: «El papel de las TIC en la transición justa. Una aproximación a las competencias digitales», en AA.VV. (Blázquez Agudo, E.M. y Sierra Hernaiz, E., Dirs.): *Transición justa desde la perspectiva de género*, cit., p. 201.

31 MINISTERIO DE UNIVERSIDADES: *Datos y cifras del sistema universitario español 2022-2023*.

32 Así lo constata el estudio Ugt: *Mujer & tecnología*, cit.

33 MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL: *Datos y cifras. Curso escolar 2023/2024*.

turales y a la comunidad (86,6 %), textil, confección y piel (81 %), sanidad (76,4 %), administración y gestión (62,4 %), química (56,1 %) hostelería y turismo (56 %), artes gráficas (54,6 %) e industrias alimentarias (51,2 %).

Por el contrario, su presencia es prácticamente testimonial (se ha seleccionado como porcentaje de referencia el 10 %) en grado medio de comercio y marketing (1 %), instalación y mantenimiento (2,3 %), transporte y mantenimiento de vehículos (3,5 %), electricidad y electrónica (3,6 %), fabricación mecánica (3,7 %), energía y agua (5,2 %), marítimo-pesquera (6,7 %), informática y comunicaciones (7,9 %), seguridad y medioambiente (8,1 %) e industrias extractivas (9,4 %). También, dentro del superior, en instalación y mantenimiento (4,5 %), transporte y mantenimiento de vehículos (4,7 %), electricidad y electrónica (6,3 %), fabricación mecánica (9,3 %), marítimo-pesquera (9,8 %) y energía y agua (9,9 %). Según se observa, no solo en los ámbitos de tecnología e ingeniería, sino también en otros muchos muy relevantes para la economía verde.

De este modo, la escasa presencia de alumnas en carreras técnicas y en títulos de Formación Profesional con tal orientación acaba afectando a su empleabilidad en el mercado de trabajo con superior proyección de futuro. Así lo constatan las investigaciones que, para el año 2021, situaban en menos de un 20 % la presencia femenina en el conjunto de trabajadores especializados en TIC[34]; también los datos oficiales, pues, según los indicadores de alta tecnología publicados por el INE, en el año 2020 solo el 28,9 % del total de personas ocupadas en sectores de alta y media-alta tecnología fueron mujeres. La disparidad alcanza también, en general, a buena parte de los trabajos vinculados a la transición ecológica, en tanto, las áreas con menor porcentaje de empleo femenino en 2021 fueron «suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación (0,3 %) y suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado (0,4 %)», siendo nula su participación en industrias extractivas; por ocupaciones, destaca la escasez de trabajadoras cualificadas en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero (0,9 %)[35].

La transición energética puede servir de ejemplo señero, en tanto, habiéndose creado en España 152.000 empleos netos en el período 2015-2021, se confirma como, si bien el 38,1 % de esos nuevos empleos fueron ocupados por mujeres, en buena parte de los identificados como de alta cualificación la incorporación femenina ha sido muy baja[36].

34 UGT: *Mujer & tecnología*, cit.

35 INE: *Hombres y mujeres en España*, 2022.

36 Solo el 16,1 % de los nuevos empleos de técnicos y profesionales científicos e intelectuales del sector y el 18,1 % de los de técnicos profesionales de apoyo han sido ocupados por mujeres. Estos dos grupos ocupacionales representan el 85,5 % del empleo masculino creado en el período, pero solo el 24,7 % del femenino. Por el contrario, el grupo de contables, administrativos y otros empleados de oficina supone casi la mitad (el 49,6 %) de los nuevos empleos

Ante este panorama, alcanza especial trascendencia la Ley 3/2023, de 28 de febrero de empleo, entre cuyos objetivos figura la formación en el trabajo y la «difusión de nuevos yacimientos de empleo, especialmente en el caso de sectores, enclaves o empresas en proceso de reconversión» (como bien pudieran ser las zonas afectadas por la transición ecológica), estableciendo, asimismo, que, «en todo caso, serán fines de la [citada] formación: […] i) Acompañar los procesos de transformación digital y ecológica y favorecer la cohesión social y territorial, así como la igualdad de género» (art. 33.2.i).

Con todo, el aprendizaje a lo largo de la vida, los planes de reciclaje profesional…, instrumentos esenciales para que los trabajadores puedan asumir las profundas y veloces alteraciones que se suceden a resultas de la evolución de la sociedad y la producción[37], no parecen suficientes para reequilibrar el déficit formativo, porque también aquí ellas parten con desventaja, derivada de una mayor incidencia de la parcialidad, de los roles de género, de la falta de referentes en la formación y en el trabajo, de la persistencia de culturas empresariales masculinizadas, de su más elevada tendencia a abandonar el sector por las dificultades de conciliación o, por no seguir, de su escasa presencia en puestos estratégicos. Factores todos ellos que contribuyen a una menor participación en procesos de formación continua, en especial los vinculados a las áreas de conocimiento que, por mor de los roles de género, todavía hoy les resultan más extrañas.

Son múltiples las iniciativas públicas orientadas a salvar este obstáculo, a las que se añaden las incorporadas al III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva, el cual, en su afán por «promover un empleo sin desigualdades y discriminaciones de género», destaca cómo, «al desafío que implica hacer frente a un mercado laboral históricamente androcéntrico, se le suma el reto que implica la transición hacia un cambio de modelo productivo en el que nuevas economías como la digital o la verde van a ser determinantes. Por eso, es preciso actuar para evitar que las mujeres queden rezagadas y para que sus posibilidades de participar y beneficiarse de las oportunidades de desarrollo económico y social no se vean mermadas. Para ello, es necesario impulsar la participación de las mujeres en áreas profundamente masculinizadas como la científico-tecnológica y, en concreto, en la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas». Como derivación lógica, entre los objetivos específicos que se listan, se incluyen los dos siguientes: de un lado, «fomentar la presencia de mujeres en áreas científico-tecnológicas y en

femeninos. «Vale la pena remarcar que este fuerte sesgo a ubicar el empleo femenino en las ocupaciones de carácter administrativo parece ser una característica propia de las actividades de la transición energética, ya que en el conjunto de la economía el 43,5 % del empleo femenino creado entre 2015 y 2022 correspondía justamente al grupo de técnicos/as y profesionales científicos/as e intelectuales», AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., p. 20.

37 Rodríguez Fernández, M.I.: «Clásicos y nuevos desafíos del trabajo en la economía 4.0», en AA.VV.: *El futuro del trabajo que queremos*, Vol. II, 2017, pp. 284-285.

los sectores más avanzados e intensivos científico-técnicos, ligados, prioritariamente, a la economía verde»; de otro, mejorar el sistema educativo y su contribución a la igualdad, impulsando una enseñanza superior sin brechas de género, lo que implica, entre otras acciones, la de impulsar la presencia de las mujeres en las áreas en las que están infrarrepresentadas, especialmente en las disciplinas STEM.

Para la satisfacción de estas metas confluyen medidas dirigidas a potenciar el papel de la mujer en redes científicas y visibilizar su trabajo en este ámbito, con otras orientadas específicamente a su formación tecnológica. Destaca entre todas ellas, por conectar con la transición ecológica y el empleo verde, la «promoción de la participación de las mujeres (especialmente las jóvenes y las que residen en zonas de declive demográfico y de transición justa) en los programas de formación académica, otra capacitación y recualificación para el empleo y el emprendimiento en los sectores que contribuyen a la transición ecológica, con especial atención a los nuevos empleos 'verdes' y 'azules', a las energías renovables y toda la cadena de valor del almacenamiento energético, y a la innovación y el emprendimiento en estos sectores».

3.2.- La economía social como yacimiento de empleos verdes femeninos

En el marco de sus pretensiones de sostenibilidad ambiental y social, III Plan Estratégico para la Igualdad proyecta, entre otras medidas, el «apoyo específico a la participación de mujeres en la economía social, mediante la puesta en marcha de un programa», y «el apoyo a las organizaciones representativas de la economía social y solidaria para la aplicación de medidas de igualdad entre sus entidades asociadas».

Esta conexión entre género y economía social ha sido sólidamente confirmada a lo largo de los años; la novedad viene dada por la adición del empleo verde a la ecuación, al reconocerse el potencial del sector para la sostenibilidad económica, social y ambiental, según confirma la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027, cuyo tenor permite identificar como nuevo yacimiento de empleo femenino la economía social verde.

La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, identifica a esta como el «conjunto de actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos» (art. 2); entre otras, cooperativas, fundaciones, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción, centros especiales de empleo, sociedades agrarias de transformación o cofradías de pescadores (art. 5). La noción incorpora como elemento indispensable, por tanto, la sumisión a una serie de pautas orien-

tadoras («elemento diferencial»[38] y definitorio[39] determinante de su «interés social»[40]), enunciadas en su artículo 4: primero, primacía de las personas y del fin social sobre el capital, concretada en una gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, donde se priorice la toma de decisiones atendiendo a aquellos y por encima de la consideración a las aportaciones de capital; segundo, aplicación de los resultados obtenidos principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada y, en su caso, al fin social objeto de la entidad; tercero, promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad, y, cuarto, independencia respecto a los poderes públicos. Favorecer la igualdad por razón de género constituye, pues, una condición *sine qua non* para la pertenencia misma de la entidad a un sector llamado, además, a contribuir a las políticas activas de empleo, «especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración» (art. 8.2.g).

Así las cosas, estas entidades «entienden la generación de riqueza inextricablemente unida a la búsqueda/contribución de un impacto social positivo», por lo que pueden alzarse en «alternativa óptima para un perfil determinado de emprendedor»[41]; por ejemplo, las mujeres, que, discriminadas en la economía tradicional capitalista, pueden ver en estas modalidades una vía más adecuada para el emprendimiento y el empleo.

Conforme ya ha sido indicado, el sector de la economía social aboga por la sujeción a la regla democrática, la primacía de las personas y su trabajo sobre el capital y la búsqueda de fines más allá del mero lucro. En este sentido, aparece con meridiana claridad también, y en concreto, la íntima relación entre los principios rectores y valores que subyacen en este sector y los propósitos característicos de las políticas de igualdad de oportunidades. Estas entidades —en tanto asumen como objetivo específico esta igualdad— cuentan con un enorme potencial para coadyuvar al fomento de la integra-

38 Ribas Bonet, M.A. y Sajardo Moreno, A.: «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social: teorías explicativas», *CIRIEC-España*, núm. 50, 2004, p. 92.

39 Fajardo García, G.: «La economía social en las leyes», *CIRIEC-España*, núm. 66, 2009, pp. 5 y ss. o Saz Gil, M.I.: «La actividad emprendedora femenina en el marco de la economía social», *Revista de Gestión Pública y Privada*, núm. 10, 2005, p. 207.

40 Villafañez Pérez, I.: «Principios y valores cooperativos, igualdad de género e interés social de las cooperativas», *CIRIEC-España*, núm. 30, 2017, pp. 1 y ss.

41 Ruiz Palomino, P. y Linuesa Langreo, J.: «Hacia nuevos modelos empresariales más sociales y humanos: el papel de las mujeres en procesos de emprendimiento social y economía de comunión», *Revista Empresa y Humanismo*, Vol. XXII, núm. 2, 2019, p. 100.

ción laboral femenina (alineándose de este modo con el Objetivo 5 de los contemplados en la Agenda 2030) y para avanzar hacia la paridad real.

Destacan los logros alcanzados por el movimiento cooperativo[42] —en general y, en particular, en la economía verde[43]—, sobre todo a través de las cooperativas de trabajo asociado[44]. Como han afirmado quienes mejor las conocen, «constituyen entornos adecuados para el desarrollo profesional de la mujer, no tanto por la adopción de medidas puntuales […], sino por el desarrollo a través del tiempo de una cultura de empresa que hace de la igualdad de oportunidades, el respeto a la diversidad, la búsqueda del equilibrio y el fomento de las relaciones humanas […] valores básicos de su funcionamiento»[45].

Potencial que se materializa en no pocas aportaciones por cuanto hace a la igualdad de género[46]: primero, facilitan la inserción laboral de las mujeres debido a ciertas características del trabajo, como la flexibilidad horaria, que facilitan la conciliación; también por la formación continua y la adquisición de responsabilidades en la empresa, lo que redunda en una cualificación muy beneficiosa de cara a una eventual reconversión en otros ámbitos productivos, como, por ejemplo, la economía verde. Segundo, suministran una plataforma desde la que afrontar problemas que, acometidos de manera individual, resultan mucho más penosos, relacionados, por ejemplo, con la financiación, la innovación tecnológica, la gestión o la comercialización. Tercero, crean más y mejor empleo en el sector privado, tanto por su vocación social, como por su dimensión (en general, se trata de pequeñas y medianas empresas), satisfaciendo, además, demandas sociales desatendidas; destaca en este sentido su vinculación con nuevos yacimientos de empleo. Y cuarto, mejoran la cohesión socioeconómica gracias a la participación de los socios

42 Saz Gil, M.I.: «La actividad emprendedora femenina en el marco de la economía social», cit., p. 209; Arroyo, P.: «La cooperativa. Empresa para el empoderamiento e igualdad de la mujer», *Mediterráneo Económico*, núm. 32, 2019, p. 206; Millán Vázquez De La Torre, M.G. y Melián Navarro, A.: «El mercado de trabajo femenino en las empresas de economía social de Andalucía (España). Un análisis econométrico del perfil de la mujer trabajadora», *Pecunia*, núm. 7, 2008, p. 253 o Ribas Bonet, M.A.: «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género. IX Congreso Estatal Isonomia sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2013, p. 21.

43 AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., p. 39.

44 Arroyo, P.: «La cooperativa. Empresa para el empoderamiento e igualdad de la mujer», cit., p. 207.

45 COCETA. DEPARTAMENTO DE LA MUJER: «La promoción e igualdad de la mujer en la cooperativa de trabajo asociado», *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 42, 2004, p. 60.

46 Nieto Figueras, C.: «Las mujeres y el cooperativismo en los procesos de desarrollo local. Algunos ejemplos de la provincia de Málaga», *Doc. Anàl. Geogr.*, núm. 47, 2006, p. 37.

en la gestión (lo que les involucra en la marcha de la empresa) y a los principios de solidaridad y responsabilidad con el entorno (a resultas de lo cual se incrementa el compromiso con el desarrollo local y la transición ecológica).

Ahora bien, aunque las condiciones laborales de las mujeres en este sector son mejores a las detectadas allí donde se siguen las pautas económicas tradicionales[47], queda camino por recorrer, pues, en general y salvo contadas excepciones, las desigualdades de género características de la economía tradicional, aunque menos intensas, siguen presentes[48]. Los estudios realizados «vienen a poner de manifiesto que, si bien las entidades de economía social se apoyan en principios que fomentan un alto grado de compromiso de la organización en favor de la equidad de género […], en la práctica dicha cualidad no se está manifestando suficientemente o al menos en la medida que cabría esperar»[49].

No cabe sino reclamar una mayor atención ante la situación laboral real de las mujeres en la economía social, a fin de superar las importantes «barreras y brechas» que subsisten[50], máxime teniendo en cuenta que «la diversidad de género constituye una estrategia innovadora dentro de las empresas para hacer frente a las nuevas exigencias laborales y que la mayor participación femenina refuerza el poder democrático de este tipo de organizaciones»[51], planteando, incluso, ventajas competitivas[52].

---

47 Santero Sánchez, R. y Castro Núñez, B.: «Análisis de las condiciones laborales en las entidades de economía social en España desde una perspectiva de género», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 121, 2016, pp. 228 y ss., en especial, p. 251 o Beltran Benages, R.: «Las mujeres y la economía social y solidaria: potencialidades para modelos de desarrollo socioeconómico alternativos e igualitarios», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal Isonomia sobre igualdad entre mujeres y hombres*, cit., p. 145.

48 Di Masso Tarditti, M.; Ezquerra Samper, S. y Rivera-Ferre, M.G.: «Mujeres en la Economía Social y Solidaria: ¿alternativas socio-económicas para todas?», *CIRIEC-España*, núm. 102, 2021, p. 123 y ss.

49 Rico González, M. y Gómez García, J.M.: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 105, 2011, pp. 110-111 o Ribas Bonet, M.A. y Sajardo Moreno, A.: «Desigualdad de género en tiempos de crisis: análisis comparativo de la economía social», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 105, 2011, pág. 36, reiterando lo que ya afirmaran en «La diferente participación laboral de las mujeres entre las cooperativas y las sociedades laborales», *CIRIEC-España*, núm. 52, 2005, págs. 267 y ss. o, solo la segunda, en Ribas Bonet, M.A.: *Mujer y trabajo en la Economía Social*, Madrid (CES), 2005, pág. 283 y *Mujer y trabajo en la Economía Social*, Palma de Mallorca (Ediciones UIB), 2010, p. 268.

50 Senent Vidal, M.J.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», en AA.VV. (Fajardo, G. y Senent Vidal, M.J., Coords.): *Economía social: identidad, desafíos y estrategias*, Valencia (CIRIEC-España), 2014, p. 423.

51 Rico González, M. y Gómez García, J.M.: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», cit., p. 104.

52 Saz Gil, M.I.: «La actividad emprendedora femenina en el marco de la economía social», cit., p. 203.

El empeño involucra tanto a los poderes públicos como a las entidades de economía social. Estas deben implicarse en el objetivo y adoptar cuantas acciones les competen en la materia; aquellos, por su parte, incorporan la cuestión a sus planes de acción, entre los que destacan las medidas al respecto contenidas en los ya referenciados III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres y Estrategia Española de Economía Social, a cuyos términos procede remitir.

3.3.- Los empleos verdes femeninos como vía para el desarrollo rural y contra la despoblación

La transformación verde trae consigo un proceso de descarbonización que resulta letal para el empleo en la minería y las centrales térmicas y, aun cuando la apuesta por las renovables constituye un yacimiento de empleo, viene acompañada de controversia por el impacto negativo de las instalaciones en paisajes, ecosistemas, cultivos y pastos[53]. Por su parte, el sector agropecuario, especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático (en el que, por cierto, tiene una incidencia negativa en forma de emisiones[54], pero también positiva, como sumidero natural) y muy afectado por las actuaciones de mitigación y adaptación desarrolladas (incluidos los nuevos usos de la tierra), se ve forzado a un ingente esfuerzo para acomodarse a los actuales requerimientos ecológicos.

Sentado lo anterior, la capacidad de la transición ecológica para incidir en la vida y economía rural está fuera de toda duda y se recoge tanto en la Ley 7/2021, como, desde variados enfoques, en la Estrategia de Transición Justa, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. De esta forma, las acciones dirigidas a afrontar el cambio climático confluyen con los planes energéticos, las políticas agrarias y las orientadas a dar respuesta al reto demográfico en el medio rural[55], contexto en el que los convenios de transición justa habrán de buscar respuestas específicas para hacer convivir los objetivos ambientales con aquellos relacionados con el empleo, el desarrollo y la lucha contra la despoblación.

---

53 Álvarez Cuesta, H.: «La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género», cit., pp. 8-9.

54 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, p. 3.

55 De «necesaria sinergia» entre las políticas de transición ecológica y de desarrollo rural, profundamente interrelacionadas, habla Belloso Martín, N.: «La transición ecológica justa e inclusiva en el medio rural: dificultades y oportunidades para el empleo femenino», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transición ecológica y desarrollo rural: algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Cizur Menor (Aranzadi), 2021, pp. 37 y ss.

Sin negar los peligros, la adaptación ecológica puede significar una nueva oportunidad para el campo, por lo que, aun cuando no se haya logrado todavía «articular un ecosistema productivo propio capaz de volver a impulsar los territorios ya afectados» por las medidas desplegadas[56], los empleos verdes deben seguir siendo considerados un yacimiento de empleo con gran potencial para el desarrollo rural, donde —implementados bajo el espíritu de respeto a la riqueza e idiosincrasia de la zona— pueden servir al relevante objetivo de fijar población mediante una oferta heterogénea de posibles actividades[57]. Eso sí, el éxito requiere de un gran esfuerzo previo y exige, cuanto menos, potenciar una capacitación en el marco de la transición ecológica acorde a la realidad específica del entorno rural, generar una oferta formativa y laboral flexible ajustada a las necesidades del concreto territorio y promover iniciativas para facilitar el acceso a la tierra[58].

Además, dado que la transición justa debe tener en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres, mención expresa merecen las residentes en este espacio rural, víctimas de una doble discriminación, al padecerla tanto por su condición femenina, como por el medio en el que viven[59], donde concurren estereotipos sociales muy arraigados (con una fuerte jerarquización patriarcal[60]), junto con otras circunstancias capaces de generar un contexto poco favorable para la igualdad de oportunidades: despoblación, envejecimiento (que aumenta las situaciones de dependencia, repercutiendo en quienes asumen el rol cuidador) y masculinización; insuficiencia (incluso inexistencia) de servicios de atención-cuidado a dependientes y menores, o, por no seguir, cierta decadencia socioeconómica y mercados de trabajo caracterizados por su estrechez[61]. Se impone, por tanto, un enfoque de género en el desarrollo

56 Álvarez Cuesta, H.: «La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género», cit., pp. 8-9.

57 Molina Navarrete, C.: «Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleo verde», en AA.VV.: *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales*, Murcia (Laborum), 2013, p. 278.

58 IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, cit., pp. 294-295.

59 Afirmación común, recogida, entre otros, por Esteban Salvador, M.L.; Gargallo Castel, A.F. y Pérez Sanz, F.J.: «Áreas rurales y cooperativas: iniciativas de mujeres para el desarrollo», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 127, 2018, pp. 119-120.

60 Canovés, G.: «La mujer y la reestructuración del mundo rural», en AA.VV.: *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2001, p. 194.

61 Rico González, M. y Gómez García, J.M.: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», cit., p. 87 o Valiño Ces, A.: «La discriminación y la desigualdad de la mujer en el mundo

rural, a partir del cual realizar un aporte significativo para la consecución de prácticamente todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible[62].

A la vista de la situación, no puede extrañar que la legislación y las estrategias dictadas en materia de igualdad presten especial atención a la mujer rural, con singular interés en su integración laboral. De hecho, ya la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)[63] exigía medidas apropiadas para asegurar en condiciones de igualdad con los hombres «su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios».

En este sentido, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, estableció que todas las actuaciones contempladas con el fin de alcanzar el objetivo que enuncia su título deberían «respetar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres», al tiempo que señalaba la posibilidad de establecer medidas de acción positiva en favor de ellas, encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación. Ese mismo año, también el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/2007 ofreció otra muestra de sensibilidad ante los problemas de la mujer rural, en general, y de las pertenecientes al sector agrario, en particular.

Bajo este amparo legal, se han sucedido planes que han orientado la ejecución de múltiples acciones. Se suma al empeño el III Plan Estratégico para la Igualdad, el cual, a las previsiones ya mentadas, añade la pretensión de «contribuir a la igualdad de género en el medio rural, impulsando la participación de las mujeres en estos entornos», lo que exige «poner en marcha una estrategia global, en colaboración con las diferentes Administraciones Públicas, para avanzar en igualdad efectiva entre mujeres y hombres en los ámbitos rurales y zonas deprimidas demográficamente».

A tenor de la exposición precedente, la potenciación de los empleos y empresas verdes, relevante para el desarrollo de estos territorios, puede serlo también para promover la integración de las mujeres que habitan en ellos, las cuales podrán beneficiarse del desarrollo de múltiples actividades, tales como agricultura ecológica y de conservación, transformación artesanal de productos agroalimentarios, recuperación de oficios tradicionales, turismo rural, marketing y comercialización digital, asesoramiento sobre programas de sostenibilidad ambiental y social en áreas rurales, gestión del medio

rural y su reflejo en la titularidad de las explotaciones agrarias», en AA.VV.: *III Xornada Universitaria Galega de Xénero*, Vigo (Universidad de Vigo), 2015, pp. 110-111.

62 Considerando prioritarios en el ámbito rural 12 de los 17 objetivos y 24 de sus 169 metas, establece un detalle de propuestas adecuadas para lograr un desarrollo rural sostenible en lo económico, en lo social y lo ambiental, el FORO DE ACCIÓN RURAL: *La agenda 2030 y los ODS en el medio rural*, 2020.

63 Completada en este punto por la Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales.

ambiente natural y rural, educación ambiental, desarrollo de energías renovables, actividades de ocio y tiempo libre, servicios de atención personal y de proximidad, etc. En particular, puede resultar muy relevante el fomento del emprendimiento femenino en estos yacimientos de empleo, pues, pese a los obstáculos (peso de la economía sumergida, crisis económicas, insuficiente apoyo público, descualificación, obligaciones familiares o cultura patriarcal), el creciente liderazgo de la mujer en este ámbito es innegable[64], sobre todo, según ya ha sido indicado, en el sector de la economía social, donde se desarrollan fórmulas sumamente eficaces para favorecer la empleabilidad femenina; en particular en estos espacios en los que se abren opciones laborales incipientes.

Como colofón, es preciso apuntar a un efecto secundario no menos importante, pues este emprendimiento femenino en la economía rural también podrá contribuir a dotar de superior dinamismo a estas zonas y a favorecer un superior grado de vertebración del territorio[65]. En efecto, «las cuestiones de género adquieren en este contexto una relevancia fundamental, pues el colectivo de mujeres del medio rural, que generalmente ha tenido unas bajas tasas de actividad, constituye en la actualidad un elemento indispensable para alcanzar el objetivo del desarrollo en los municipios rurales más afectados por el declive económico y por la descapitalización demográfica»[66]. Así pues, no se trata solo del potencial de emprendimiento y empleo femenino asociado a los empleos verdes, sino también de cómo ello puede contribuir a revitalizar los municipios más pequeños.

A tal conclusión se llega a partir de la asunción de tres axiomas fundamentales: primero, la explotación de nuevos yacimientos de empleo puede dinamizar y revitalizar las zonas rurales; segundo, para frenar la despoblación y decadencia de las mismas son necesarias nuevas formas empresariales (incluida la economía social, llamada a servir al objetivo de la cohesión social y territorial según la Estrategia dictada para el sector), ayudas públicas y

64 Pallarès-Blanch, M.; Tulla, A. y Vera, A.: «Environmental capital and women's entrepreneurship: A sustainable local development approach», *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences*, Vol. 10, núm. 3, 2015, pp. 133 y ss.

65 Sobre esta cuestión, Gómez García, J.M. y Román Ortega, A.: «La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 6, 2007, pp. 727 y ss.; Puentes Poyatos, R. y Velasco Gámez, M.M.: «Importancia de las sociedades cooperativas como medio para contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental, de forma sostenible y responsable», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 99, 2009, pp. 104 y ss. o Melián Navarro, A. y Campos Climent, V.: «Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 100, 2010, pp. 43 y ss.

66 Rico González, M. y Gómez García, J.M.: «La contribución de la mujer en la economía rural de Castilla y León», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 9, núm. 2, 2009, pp. 52-53.

esfuerzo ciudadano, y, tercero, la recuperación rural pasa por el aprovechamiento del trabajo femenino para acometer actividades nuevas (o no tanto) y variadas[67].

En definitiva, y aun cuando subsistan escenarios de desigualdad más acusados que en el espacio urbano, «las mujeres del medio rural resultan determinantes para su vertebración territorial y social, y son, con diferencia, el principal vector para la innovación y el emprendimiento rural»[68]. Como agentes del cambio, juegan un papel nuclear para que la transición ecológica sirva de paliativo al creciente despoblamiento de la que ya es tristemente conocida como España vaciada[69].

4.- Recomendaciones y buenas prácticas para un trabajo verde y justo desde la perspectiva de género

Aun cuando empleo verde y empleo decente no sean conceptos que siempre vayan de la mano, si el objetivo es un futuro sostenible tanto desde el punto de vista ecológico como en lo social, no cabe duda de que debe potenciarse el trabajo que aglutina ambos calificativos. De aceptar este enfoque, los empleos verdes solo podrán ser catalogados como tales si, además de contribuir al medioambiente, respetan unos estándares respecto a los derechos y bienestar de los trabajadores[70], lo que necesariamente ha de incluir el respeto al principio de igualdad y no discriminación, en particular por razón de género[71].

Así las cosas, es preciso garantizar en todos los empleos verdes unas condiciones de trabajo dignas, tanto en general, como, en concreto, bajo el prisma de la perspectiva de género, con especial atención a la modalidad contractual (determinante de la temporalidad y parcialidad y, por ende, la precariedad), la clasificación y promoción profesional (causa posible de segregación horizontal y vertical, pero también de desigualdad salarial), las

67 Rico González, M. y Gómez García, J.M.: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», cit., pp. 101-102.

68 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Las mujeres en el medio rural*, 2021.

69 De Cabo Serrano, G.; González Gago, E. y Rodríguez Lupiáñez, M.T.: *Emprendimiento verde de las mujeres y emprendimiento de las mujeres en el ámbito rural. Resumen ejecutivo*, Madrid (Ministerio de la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023, p. 18.

70 OIT: *What is a green job?*, Ginebra (OIT), 2013.

71 Álvarez Cuesta, H.: «La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género», cit., p. 7.

retribuciones (potenciando la transparencia como vía para identificar y erradicar brechas entre mujeres y hombres), el tiempo de trabajo y de no trabajo (en particular en relación con el fomento de la conciliación corresponsable), la seguridad y salud laboral (merced a la morbilidad diferencial —realidad a la que pretende atender la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027—), la formación del personal (esencial para salvar la brecha tecnológica) o la protección frente al acoso en cualquiera de sus modalidades, incluido el ciberacoso.

Sea como fuere, la garantía de una transición justa desde un enfoque de género pasa por aprovechar las oportunidades que la presente evolución verde ofrece para conformar nuevos espacios de trabajo que se construyan partiendo de un modelo respetuoso con la igualdad real. A tal fin, será imprescindible la cooperación de agentes públicos y privados que, en el marco de sus respectivas competencias, habrán de asumir un comportamiento proactivo dirigido tanto a remover los obstáculos, como a fomentar las buenas prácticas. De este modo, poderes públicos, empresas (en general o, en particular, las pertenecientes a la economía social, como espacio destacado para la creación de empleo verde femenino) y negociadores de convenios están llamados a ser corresponsables en la construcción de este futuro verde y no discriminatorio.

4.1.- Actuaciones de los poderes públicos

Desde distintos foros se plantean recomendaciones o guías de buenas prácticas para un empleo verde justo desde la perspectiva de género; la materia se incorpora, de hecho, a distintas estrategias y planes gubernamentales. Entre otras posibles propuestas, y por centrar la atención en los aspectos más íntimamente relacionados con la cuestión aquí analizada, cabe destacar las siguientes:

1. Visibilizar tanto los nexos entre género y medio ambiente, como el papel femenino en la transición ecológica. Se trata de concienciar sobre aquella conexión, pero también de poner de relieve la importancia de contar en el proceso con el talento de las mujeres y de destacar su participación en empleos verdes (en particular en los ámbitos STEM y en sectores masculinizados)[72], sirviéndose a tal fin de múltiples medios, incluidos los audiovisuales y las redes sociales. Es fundamental, también, favorecer el debate público sobre la importancia de una transición verde justa desde el punto de vista del género, así como fomentar, en los sectores afectados por aquella,

72 IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, cit., p. 290.

el asociacionismo femenino, las redes informales y las iniciativas en pro de la igualdad de género[73].

2. Incluir la perspectiva de género en todas las políticas públicas relacionadas con el cambio climático y la transición ecológica. La propuesta no es otra que obrar en línea con los parámetros pautados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible[74], pero también con la exigencia al respecto incorporada a la Estrategia para la Igualdad de Genero 2020-2025 de la Comisión Europea. En particular, resulta de la máxima relevancia introducir aquel enfoque en las políticas activas de empleo desarrolladas en torno a la economía verde[75].

3. Actuar para favorecer la superación de roles y estereotipos que predeterminan la posición que varones y mujeres ocuparán en la transición ecológica. Resulta fundamental la formación y el desarrollo de campañas de sensibilización y de concienciación en igualdad y género[76]. Además de la actuación en el plano educativo y a través de los medios de comunicación, es importante también difusir entre ellas las oportunidades de empleo y las opciones de recualificación que surgen en el marco de la transición verde[77].

4. Apoyar la investigación sobre las brechas de género. Los poderes públicos deben respaldar el estudio de la situación de la mujer en la economía verde, identificando y analizando las causas y efectos de la discriminación existente; para ello, resultará imprescindible contar con estadísticas desagregadas por sexo, motivo por el cual su elaboración ha de verse potenciada[78].

5. Asegurar la evaluación de las políticas implementadas. La generación de conocimiento *supra* destacada permitirá desarrollar instrumentos de intervención más adecuados (en el ámbito educativo, en el laboral, etc.), los cuales también habrán de ser fomentados. Asimismo, es de suma importancia que los programas que se desarrollen se acompañen de los pertinentes

---

73 AA.VV.: *Seminario «Medio ambiente y género»*, Sevilla, 20 de abril de 2021, p. 21 o AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., p. 43.

74 INSTITUTO DE LA MUJER: *Género y cambio climático. Un diagnóstico de situación*, cit., p. 73.

75 Sierra Hernáiz, E.: «La transición justa como instrumento de lucha contra la discriminación de sexo en el marco de las relaciones socio-laborales», cit., p. 83.

76 IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, cit., p. 289.

77 AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., p. 43.

78 AA.VV.: *Seminario «Medio ambiente y género»*, cit., p. 19; Sierra Hernáiz, E.: «La transición justa como instrumento de lucha contra la discriminación de sexo en el marco de las relaciones socio-laborales», cit., p. 83 o IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, cit., p. 292.

indicadores de seguimiento y que sean sometidos a una evaluación de resultados e impacto[79].

6. Incentivar la formación tecnológica de la mujer. Además de las acciones para combatir los estereotipos y las dirigidas a luchar contra actitudes machistas en el ámbito educativo, son necesarios programas para informar a alumnado y familias sobre las oportunidades de empleo verde (y sus condiciones laborales), sobre los itinerarios formativos precisos y sobre la contribución de la economía verde a la sostenibilidad social y ambiental, pero también otros ideados para el acompañamiento y seguimiento de las mujeres que se matriculan en titulaciones donde están infrarrepresentadas, a fin de que puedan contar con apoyo ante posibles conductas machistas. Procede, igualmente, promocionar los títulos STEM entre las alumnas; por ejemplo, mediante programas de *mentoring* (para ayudar en la elección de titulaciones) y de «referentes próximos» (para alentar nuevas vocaciones)[80].

7. Potenciar el empleo y el emprendimiento femenino en la economía verde rural. Se trata de una actuación con efectos positivos múltiples, en tanto no solo será beneficiosa desde el punto de vista de la igualdad de género y la economía verde, sino también en cuanto hace al desarrollo rural y la lucha contra la despoblación. No solo se trata de subvencionar o apoyar las iniciativas femeninas (en particular, en el ámbito de la economía social[81]), sino también de impulsar planes de apoyo integral a las mujeres del medio rural que abarquen formación, acceso a servicios, orientación para el empleo, asistencia jurídica, financiación y apoyo al emprendimiento, así como de adoptar medidas en pro de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, en los términos de la Ley 35/2011, de 4 de octubre[82]. El III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva insiste en esta última cuestión, al incluir como objetivo específico el de impulsar dicha titularidad compartida a través de la aplicación efectiva de aquella ley, con medidas como su difusión (mediante actividades de divulgación en distintos medios —incluido internet—) o ayudas (como, por ejemplo, una subvención adicional para la contratación del seguro agrario) dirigidas a las explotaciones sujetas a este régimen de titularidad.

8. Contribuir a erradicar la discriminación en el empleo y en las condiciones de trabajo en los sectores verdes. Debe incentivarse la contratación de

79 AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., p. 46.

80 AA.VV.: *Seminario «Medio ambiente y género»*, cit., p. 20 o AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., p. 44.

81 IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, cit., p. 293.

82 INSTITUTO DE LA MUJER: *Género y cambio climático. Un diagnóstico de situación*, cit., p. 73.

mujeres en los puestos con menor presencia femenina[83]; también procede extrapolar al ámbito aquí analizado las acciones incorporadas al III Plan estratégico para la igualdad, que proyecta numerosas actuaciones concretas (a las que procede remitir), clasificadas en diez grandes bloques: medidas para mejorar las condiciones laborales reduciendo la precariedad, para reforzar la actuación de la ITSS con perspectiva de género, para acabar con la brecha de género en salarios y pensiones, para promover la puesta en marcha de planes efectivos de igualdad, para alentar el establecimiento y aplicación de protocolos antiacoso, para impulsar la igualdad de género a través de la responsabilidad social corporativa, para avanzar en la ruptura del techo de cristal, para fomentar una educación que corresponsabilice a los hombres en los trabajos domésticos y de cuidados, para fortalecer y ampliar el sistema de servicios de cuidados y, por último, para avanzar en el desarrollo de los derechos de conciliación corresponsable en el empleo.

9. Animar a la participación de las mujeres en los foros (locales, autonómicos, nacionales e internacionales) donde se debata la acción política frente al cambio climático[84]. El diseño de acciones adecuadas desde la perspectiva de género pasa por escuchar su voz, por lo que el apoyo para garantizar que así sea constituye necesario corolario de todo lo apuntado previamente.

4.2.- Actuaciones en la empresa y en la negociación colectiva

El primer paso que deben dar las empresas es identificar las brechas de género existentes y evaluar sus impactos sobre las mujeres y sobre la propia organización, diseñando, a partir de ahí, una estrategia dirigida a solventar las deficiencias detectadas, para lo cual podrán servirse, como guía, de las buenas prácticas localizadas en otras organizaciones.

Aunque las grandes empresas de la economía verde deberían erigirse en modelo (pues sus acciones pueden servir para lograr «la transformación cultural de toda la cadena de valor»[85]), todas las integrantes del sector han de abordar la problemática del género, sea en sus planes de igualdad, sea en el marco de la responsabilidad social corporativa, sea, en fin, a través de la negociación colectiva (sectorial o empresarial), incorporando objetivos medibles y auditables[86]. De entre las múltiples actuaciones de posible introducción

83 IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, cit., p. 291.

84 INSTITUTO DE LA MUJER: *Género y cambio climático. Un diagnóstico de situación*, cit., p. 73.

85 AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., pp. 45-46.

86 AA.VV.: *Seminario «Medio ambiente y género»*, cit., p. 21.

para una transición verde y justa en atención al género, cabe citar como más relevantes las listadas a continuación:

1. Asumir un compromiso activo con la igualdad y la no discriminación. La cultura de la empresa ha de alinearse con estos objetivos, comprometiéndose con su satisfacción todos los integrantes de aquella, pero también rindiendo cuentas ante los grupos de interés y la sociedad respecto a lo actuado y los resultados obtenidos. Para una mayor eficacia práctica, será menester acompañar la oportuna declaración de intenciones con actuaciones formativas y campañas de tolerancia cero hacia las actitudes y comportamientos machistas[87].

2. Implementar cambios para una gestión empresarial con perspectiva de género. Procede tener presente que la consecución de logros puede hacer precisos cambios en la gestión misma, a fin de corregir errores subyacentes en la creación de las relaciones y las jerarquías dentro de la organización y, de este modo, promover la igualdad en el trabajo. Asimismo, son opciones adecuadas la búsqueda de modelos y referentes (mujeres exitosas que compartan sus experiencias), la organización de tutorizaciones y el fomento de redes al servicio de la ayuda mutua y el intercambio[88]. En fin, el instrumento de la auditoría también puede contribuir a la integración aquella perspectiva[89].

3. Promover la consideración al género en la recogida y análisis de los datos y fomentar una comunicación inclusiva. Es precisa una información desagregada por sexos (para contar con una imagen veraz de la situación femenina en la empresa) y una comunicación no sexista, orientada a transmitir, a nivel interno y externo, la visión «igualitaria, plural y no estereotipada» exigida por el artículo 36 de la Ley Orgánica 3/2007.

4. Captar y retener talento femenino. El fomento de la incorporación femenina a los empleos verdes pasa tanto por actuaciones de colaboración con el sistema de formación reglada y para el empleo, como por la definición explícita de procesos de selección objetivos, transparentes y equitativos, sin perjuicio de medidas más incisivas, incluido el establecimiento de acciones positivas en fase de contratación o consolidación[90]. A la posterior «retención» contribuirá la aplicación práctica de una política de igualdad de oportunidades (unilateral o —mejor— en el marco de la negociación colectiva) que elimine la discriminación por razón de género en la empresa y no solo garantice un empleo feme-

87 AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., pp. 45-46.

88 COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN: *More women in senior positions: key to economic stability and growth*, 2010.

89 García Baños, C.: «Energías renovables: una perspectiva de género», cit., p. 61.

90 IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, cit., p. 291.

nino de calidad (en equidad de condiciones con los varones), sino que también favorezca, específicamente, el acceso de las trabajadoras tanto a los puestos relevantes en la toma de decisiones, como a los de carácter más técnico[91].

5. Adoptar medidas contra la discriminación laboral. En este sentido, y en consonancia con cuanto dispone el III Plan Estratégico para la Igualdad, es necesario idear, preferentemente en convenio, actuaciones para reducir la precariedad (en particular, temporalidad y parcialidad), eliminar la brecha retributiva de género (con sistemas de clasificación y retribución no sexistas —ni directa, ni indirectamente— y mediante transparencia salarial), eliminar el techo de cristal (planteando acciones positivas, de ser preciso), favorecer la conciliación corresponsable (facilitando la compatibilidad de trabajo y familia al tiempo que se fomenta la igualdad hombre-mujer en las tareas de cuidado), promover la formación de las trabajadoras en competencias tecnológicas y en habilidades tradicionalmente asociadas a la masculinidad o, en fin, diseñar y aplicar protocolos antiacoso en los que predomine el planteamiento preventivo sobre el reactivo (sin negar la importancia de sistematizar un procedimiento de gestión garantista ante situaciones de presunta violencia ya materializadas). Además, en su regulación de cuestiones medioambientales, la negociación colectiva debería incluir la perspectiva de género[92].

4.3.- Actuaciones en relación con las entidades de economía social

Existen algunas propuestas sumamente interesantes respecto a posibles líneas de actuación para aplicar un enfoque de género en las entidades de economía social, en general, y en las cooperativas, en particular, las cuales habrán de ser tenidas en cuenta para que los nuevos empleos generados en el proceso de transición verde cumplan los estándares del trabajo decente.

Poniendo especial hincapié en los aspectos en los cuales estas entidades pudieran presentar alguna peculiaridad respecto a otras empresas, aquellas recomendaciones pueden reconducirse a los siguientes bloques temáticos[93]:

---

91 AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, cit., p. 45.

92 Asignatura pendiente más allá de la consideración ocasional de la salud laboral de las trabajadoras para una especial protección, Chacartegui Jávega, C.: «Transición justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva», en AA.VV. (Chacartegui Jávega, C. y Alonso-Olea García, B., Coords.): *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021, p. 39.

93 Siguiendo, en lo básico, la clasificación a Senent Vidal, M.J.: «Herramientas jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *Deusto Estudios Cooperativos*, núm. 12, 2019, pp. 30 y ss., así como sus múltiples estudios anteriores sobre la consideración al género en la economía social.

1. Eliminar las barreras existentes que dificultan el acceso. Para poner el foco de atención en el género deberían tomarse en consideración, en primer lugar, las trabas que afectan a las mujeres tanto en cuanto hace al ingreso al trabajo asalariado, como en la incorporación a la condición de socias. Respecto a lo primero, baste remitir a lo ya apuntado en el apartado precedente; para afrontar los impedimentos de la segunda categoría se deben ponderar los obstáculos que ellas han de sortear para aportar capital o patrimonio[94], pues operan aquí los estereotipos de género comunes, pero también otros propios, como la falta de titularidad respecto a los bienes requeridos (en cooperativas agrarias, la titularidad de la tierra; en las de servicios empresariales, la de la actividad económica en cuestión) o la superior dificultad a la hora de lograr financiación para sus iniciativas.

Tampoco cabe pasar por alto la necesidad de actuar en relación con la segregación existente en estas entidades (presencia abrumadora en puestos administrativos, pero infrarrepresentación en la jefatura; porcentaje casi testimonial como oficiales de primera y segunda o, por no seguir, práctica equiparación entre titulados superiores[95]), con movimientos orientados a incrementar, en un corto-medio plazo, la presencia de mujeres en puestos masculinizados y a la inversa.

2. Erradicar los obstáculos a una participación en igualdad. Habrá que acentuar y reforzar la intervención efectiva de las mujeres en el control de los recursos y en la fijación de las políticas económicas, para lo cual es obligado incidir tanto en su acceso a los órganos de gestión y dirección, como en la necesaria formación técnica y societaria[96]. Esta implicación activa se verá favorecida, sin duda, por otras medidas, destacando las que inciden en los procesos de promoción interna o las actividades formativas, así como las orientadas a facilitar la conciliación y la corresponsabilidad.

3. Alcanzar una presencia equilibrada en los órganos de gobierno y representación. La paridad mujeres-hombres en los comités de dirección y los consejos de administración constituye una medida muy adecuada para mejorar la igualdad en los procesos de selección y promoción, en la formación y en las retribuciones[97]. Sin embargo, la realidad en este sentido no invita al

94 Senent Vidal, M.J.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», cit., p. 433.

95 dirección general del trabajo autónomo, de la economía social y de la responsabilidad social de las empresas: *Características de los trabajadores en situación de alta en la Seguridad Social. 31 de marzo de 2019*, 2019.

96 Senent Vidal, M.J.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», cit., p. 434.

97 Grimaldos García, M.I: «El impulso de la responsabilidad social de la empresa en las entidades de economía social: los deberes de los administradores de las sociedades laborales como caso paradigmático», *CIRIEC-España*, núm. 33, 2018, p. 23.

optimismo, pues la presencia femenina en puestos de poder (ejecutivos o de gobierno) en el seno de las entidades de economía social es baja[98].

Es preciso, pues, revertir la situación, sirviéndose para ello, incluso, y si es preciso, de cuotas u otras medidas de acción positiva orientadas a garantizar superior equilibrio entre mujeres y hombres, junto con otro cúmulo de actuaciones posibles refrendadas tiempo atrás por las propias empresas del sector[99]: visibilizar el trabajo y el modelo de la mujer empresaria consolidada, de forma que sirva de referente social; potenciar la construcción colectiva de un modelo de gestión empresarial que tome en consideración las características diferenciales de las mujeres; fomentar una participación activa de los hombres en el trabajo reproductivo; incorporar a la vida de las empresas la maternidad y la paternidad de todas las personas que trabajan en ellas; apoyar la creación de redes sociales informales de mujeres empresarias; promover la valoración del entorno social como elemento fundamental para el emprendimiento, frente al modelo puramente individualista de líder emprendedor; alimentar la diversidad de sexo/género en las empresas, para producir un enriquecimiento en las visiones y en la toma de decisiones o, por último, tener en cuenta el trabajo reproductivo en la definición del puesto en los cargos de responsabilidad.

4. Luchar contra la brecha salarial o retributiva que afecta a trabajadoras y socias. Procede destacar que, respecto a estas últimas, alcanzará una doble repercusión si, como ocurre muy a menudo, el reparto de beneficios o de retornos se hace, total o parcialmente, en función del lugar ocupado en el sistema de clasificación profesional[100]. En esta labor habrán de tenerse en cuenta no solo cuantas diferencias afecten a percepciones estrictamente monetarias, sino también a las de otra naturaleza, referidas a cualesquiera prestaciones sociales, como cotizaciones, aportaciones a fondos de pensiones, acceso a guarderías y a otros servicios, becas de formación para el personal y/o sus familias, etc.

5. Fomentar las políticas de conciliación/corresponsabilidad en beneficio tanto de trabajadores, como de socios. No existe alternativa, pues el compromiso con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral se incorpora expresamente en la redacción de los principios inspiradores del sector. Afirmado esto, y considerando los derechos regulados en la ley como un

98 Lo constatan múltiples estudios; entre otros, Hernández Ortiz, M.J.; Ruiz Jiménez, C.; García Martí, E. y Pedrosa Ortega, C.: «Situación actual de la igualdad de género en los órganos de gobierno de las sociedades cooperativas agroalimentarias», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 129, 2018, pp. 66 y ss.

99 junta de andalucía. dirección general de economía social y emprendedores: *Economía social con perspectiva de género: Análisis de «techo de cristal» y establecimiento de un modelo equitativo de gestión empresarial*, Sevilla (CEPES-Andalucía), 2007, p. 124.

100 senent vidal, m.j.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», cit., p. 434.

mínimo, procede defender su mejora y ampliación a través de la negociación colectiva y de la normativa interna de la propia entidad (estatutos, reglamentos de régimen interno, memorias de sostenibilidad, planes de igualdad, acuerdos de responsabilidad social…)[101]; también cualquier decisión que contribuya a avanzar en el necesario camino hacia la corresponsabilidad.

5.- Bibliografía

AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, Madrid (Fundación Naturgy), 2023.

AA.VV.: *Seminario* «*Medio ambiente y género*», Sevilla, 20 de abril de 2021.

Álvarez Cuesta, H.: «La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género», *Lan Harremanak*, núm. 49, 2023.

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», *IUSLabor*, núm 2, 2020.

Arroyo, P.: «La cooperativa. Empresa para el empoderamiento e igualdad de la mujer», *Mediterráneo Económico*, núm. 32, 2019.

Arruga Segura, M.C.: «El papel de las TIC en la transición justa. Una aproximación a las competencias digitales», en AA.VV. (Blázquez Agudo, E.M. y Sierra Hernaiz, E., Dirs.): *Transición justa desde la perspectiva de género*, Cizur Menor (Aranzadi), 2022.

Belloso Martín, N.: «La transición ecológica justa e inclusiva en el medio rural: dificultades y oportunidades para el empleo femenino», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transición ecológica y desarrollo rural: algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Cizur Menor (Aranzadi), 2021.

Beltran Benages, R.: «Las mujeres y la economía social y solidaria: potencialidades para modelos de desarrollo socioeconómico alternativos e igualitarios», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal Isonomia sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2013.

101 Senent Vidal, M.J. y García Campá, S.: «¡Mis soci@s no me dejan conciliar! El derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral en las sociedades cooperativas. Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 16 de junio de 2016», *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 38, 2016, pp. 193 y ss.

Blázquez Agudo, E.: «Marco genérico de la transición justa. ¿Hacia dónde caminamos en el ámbito del empleo?», en AA.VV. (Blázquez Agudo, E.M. y Sierra Hernaiz, E., Dirs.): *Transición justa desde la perspectiva de género*, Cizur Menor (Aranzadi), 2022.

Canovés, G.: «La mujer y la reestructuración del mundo rural», en AA.VV.: *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2001.

Chacartegui Jávega, C.: «Transición justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva», en AA.VV. (Chacartegui Jávega, C. y Alonso-Olea García, B., Coords.): *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021.

Clancy, J.; **Kustova, I**.; **Elkerbout, M**. y **Michael, K**.: *The Gender Dimension and Impact of the Fit for 55 Package*, diciembre de 2022.

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.

COCETA. DEPARTAMENTO DE LA MUJER: «La promoción e igualdad de la mujer en la cooperativa de trabajo asociado», *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 42, 2004.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN: *More women in senior positions: key to economic stability and growth*, 2010.

Costa Campi, M.T. «La participación de la mujer en el sector energético», **AA.VV.**: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, Madrid (Fundación Naturgy), 2023.

De Cabo Serrano, G.; **González Gago, E.** y **Rodríguez Lupiáñez, M.T**.: *Emprendimiento verde de las mujeres y emprendimiento de las mujeres en el* ámbito *rural. Resumen ejecutivo, Madrid* (Ministerio de la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023.

Di Masso Tarditti, M.; **Ezquerra Samper, S.** y **Rivera-Ferre, M.G**.: «Mujeres en la Economía Social y Solidaria: ¿alternativas socio-económicas para todas?», *CIRIEC-España*, núm. 102, 2021.

DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO, DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS: *Características de los trabajadores en situación de alta en la Seguridad Social*. 31 de marzo de 2019, 2019.

Esteban Salvador, M.L.; **Gargallo Castel, A.F.** y **Pérez Sanz, F.J**.: «Áreas rurales y cooperativas: iniciativas de mujeres para el desarrollo», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 127, 2018.

EUROBARÓMETRO: *Special Eurobarometer 538. Climate change*, mayo-junio 2023.

FAJARDO GARCÍA, G.: «La economía social en las leyes», *CIRIEC-España*, núm. 66, 2009.

FORO DE ACCIÓN RURAL: *La agenda 2030 y los ODS en el medio rural*, 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.

GARCÍA BAÑOS, C.: «Energías renovables: una perspectiva de género», en **AA.VV.**: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España. Síntesis del análisis y opiniones de voces expertas*, Madrid (Fundación Naturgy), 2023.

GÓMEZ GARCÍA, J.M. y **ROMÁN ORTEGA, A**.: «La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 6, 2007.

GRIMALDOS GARCÍA, M.I: «El impulso de la responsabilidad social de la empresa en las entidades de economía social: los deberes de los administradores de las sociedades laborales como caso paradigmático», *CIRIEC-España*, núm. 33, 2018.

HERNÁNDEZ ORTIZ, M.J.; **RUIZ JIMÉNEZ, C**.; **GARCÍA MARTÍ, E**. y **PEDROSA ORTEGA, C**.: «Situación actual de la igualdad de género en los órganos de gobierno de las sociedades cooperativas agroalimentarias», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 129, 2018.

IDEARA INVESTIGACIÓN: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España*, 2023.

INE: *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de TIC en los Hogares*, 2022.

INE: *Hombres y mujeres en España*, 2022.

INSTITUTO DE LA MUJER: *Género y cambio climático. Un diagnóstico de situación*, 2020.

IPCC: *Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación*, 2023.

JUNTA DE ANDALUCÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA SOCIAL Y EMPRENDEDORES: *Economía social con perspectiva de género: Análisis de «techo de cristal» y establecimiento de un modelo equitativo de gestión empresarial*, Sevilla (CEPES-Andalucía), 2007.

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 Ramón, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021.

Melián Navarro, A. y **Campos Climent, V**.: «Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativo*s, núm. 100, 2010.

Millán Vázquez De La Torre, M.G. y **Melián Navarro, A**.: «El mercado de trabajo femenino en las empresas de economía social de Andalucía (España). Un análisis econométrico del perfil de la mujer trabajadora», *Pecunia*, núm. 7, 2008.

ministerio de agricultura, pesca y alimentación: *Las mujeres en el medio rural*, 2021.

ministerio de educación y formación profesional: *Datos y cifras. Curso escolar 2023/2024*, 2023.

ministerio de universidades: *Datos y cifras del sistema universitario español 2022-2023*, 2023.

Miñarro Yanini, M.: «Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el empleo verde», en AA.VV.: *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Uja Editorial), 2021.

Molina Navarrete, C.: «Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleo verde», en AA.VV.: *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales*, Murcia (Laborum), 2013.

Nieto Figueras, C.: «Las mujeres y el cooperativismo en los procesos de desarrollo local. Algunos ejemplos de la provincia de Málaga», *Doc. Anàl. Geogr.*, núm. 47, 2006.

OIT: *Empleos verdes, una oportunidad para las mujeres en América Latina. Cambio climático, género y transición justa*, 2023.

OIT: *What is a green job?*, Ginebra (OIT), 2013.

OIT: *Estrategias territoriales innovadoras para empleos más verdes. Iniciativas latinoamericanas y europeas en busca de una mayor cohesión social,* Ginebra (ITC, Centro Internacional de Formación), 2010.

OIT: *Empleos verdes. Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*, Ginebra (OIT), 2008.

OIT: *Empleos verdes. Hechos y cifras*, Ginebra (OIT), 2008.

Pallarès 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.

Pallarès-Blanch, M.; **Tulla, A.** y **Vera, A**.: «Environmental capital and women's entrepreneurship: A sustainable local development approach», *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences*, Vol. 10, núm. 3, 2015.

Puentes Poyatos, R. y **Velasco Gámez, M.M**.: «Importancia de las sociedades cooperativas como medio para contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental, de forma sostenible y responsable», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 99, 2009.

Quintero Lima, M.G.: «Una introducción: la transición justa en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible», en AA.VV. (Blázquez Agudo, E.M. y Sierra Hernaiz, E., Dirs.): *Transición justa desde la perspectiva de género*, Cizur Menor (Aranzadi), 2022.

Rando Burgos, E.: «El Pacto Verde Europeo como antesala de la Ley Europea del Clima», *Bioderecho*, núm. 12, 2020.

Ribas Bonet, M.A.: «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social», en **AA.VV.**: *Emprendimiento con perspectiva de género. IX Congreso Estatal Isonomia sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2013.

Mujer y trabajo en la Economía Social, Palma de Mallorca (Ediciones UIB), 2010.

Mujer y trabajo en la Economía Social, Madrid (CES), 2005.

Ribas Bonet, M.A. y **Sajardo Moreno, A**.: «Desigualdad de género en tiempos de crisis: análisis comparativo de la economía social», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 105, 2011.

«La diferente participación laboral de las mujeres entre las cooperativas y las sociedades laborales», *CIRIEC-España*, núm. 52, 2005.

«La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social: teorías explicativas», *CIRIEC-España*, núm. 50, 2004.

Rico González, M. y **Gómez García, J.M**.: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 105, 2011.

«La contribución de la mujer en la economía rural de Castilla y León», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 9, núm. 2, 2009.

Rodríguez Fernández, M.I.: «Clásicos y nuevos desafíos del trabajo en la economía 4.0», en AA.VV.: *El futuro del trabajo que queremos*, Vol. II, 2017.

Ruiz Palomino, P. y **Linuesa Langreo, J**.: «Hacia nuevos modelos empresariales más sociales y humanos: el papel de las mujeres en procesos de emprendimiento social y economía de comunión», *Revista Empresa y Humanismo*, Vol. XXII, núm. 2, 2019.

Santero Sánchez, R. y **Castro Núñez, B**.: «Análisis de las condiciones laborales en las entidades de economía social en España desde una perspectiva de género», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 121, 2016.

Saz Gil, M.I.: «La actividad emprendedora femenina en el marco de la economía social», *Revista de Gestión Pública y Privada*, núm. 10, 2005.

Senent Vidal, M.J.: «Herramientas jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *Deusto Estudios Cooperativos*, núm. 12, 2019.

Senent Vidal, M.J.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», en AA.VV. (Fajardo, G. y Senent Vidal, M.J., Coords.): *Economía social: identidad, desafíos y estrategias*, Valencia (CIRIEC-España), 2014.

Senent Vidal, M.J. y **García Campá, S**.: «¡Mis soci@s no me dejan conciliar! El derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral en las sociedades cooperativas. Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 16 de junio de 2016», *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 38, 2016.

Sierra Hernáiz, E.: «La transición justa como instrumento de lucha contra la discriminación de sexo en el marco de las relaciones socio-laborales», en AA.VV. (Blázquez Agudo, E.M. y Sierra Hernaiz, E., Dirs.): *Transición justa desde la perspectiva de género*, Cizur Menor (Aranzadi), 2022.

UGT: *Mujer & tecnología*, 2022.

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.

Valiño Ces, A.: «La discriminación y la desigualdad de la mujer en el mundo rural y su reflejo en la titularidad de las explotaciones agrarias», en AA.VV.: *III Xornada Universitaria Galega de Xénero*, Vigo (Universidad de Vigo), 2015.

Velasco Gisbert, M.L.: *Una transición justa desde la perspectiva de género*, Observatorio Transición Justa, 2023.

Villafañez Pérez, I.: «Principios y valores cooperativos, igualdad de género e interés social de las cooperativas», *CIRIEC-España*, núm. 30, 2017.

CAPÍTULO V

EDAD Y RETOS LABORALES EN UN ESCENARIO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Natalia Ordóñez Pascua
Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León

Sumario: 1.- Transición justa: búsqueda del equilibrio en nuevos escenarios de trabajo; 1.1.- Nuevos trabajos y reconversión de empleo: especiales dificultades para el trabajador joven y maduro; 1.2.- Ámbitos ecológicos generadores de empleo; 2.- Impacto del cambio climático en las condiciones de trabajo: límites y adaptaciones en un escenario ecológico; 2.1. - Edad como elemento modulador del trabajo; 2.2.- La formación en el punto de mira de la empleabilidad: especial referencia a la brecha digital; 3.- Conclusiones y propuestas; 4.- Bibliografía

1.- Transición justa: búsqueda del equilibrio en nuevos escenarios de trabajo

La transición justa es una parte o enfoque que busca la gestión hacia la transición ecológica y energética de manera justa y socialmente responsable por cuanto el proceso implica la transformación económica bajo premisas y demandas medioambientales y que finanmente redundarán en un beneficio social de alto valor. El término cobra especial relevancia en el contexto del cambio climático en el cual nos vemos inmersos cargado de desastres medioambientales causados por las elevadas temperaturas, escasez de lluvias o lluvias torrenciales que causan graves desastres para sectores como la agricultura y la pesca, el exceso de contaminación causado por el uso excesivo de energías y combustibles fósiles… situando el problema como uno

de los grandes desafíos de la actualidad. La transición hacia una economía baja en emisiones de carbono y más sostenible es necesaria para reducir los gases de efecto invernadero y limitar el calentamiento global.

Sin embargo, este cambio hacia modelos más ecológicos también puede tener efectos adversos en el empleo y la inclusión social, especialmente en las comunidades más vulnerables y dependientes de los sectores más contaminantes por lo que es preciso intervenir para garantizar una transición ecológica y energética justa y equitativa para todos que no deje a nadie atrás. Ello implica facilitar iniciativas de desarrollo y empleo para promover las oportunidades, y acompañar a las personas con protección social, formación y trabajo decente para mitigar los efectos potencialmente adversos.

De otra parte, llevar a cabo una transición justa puede contribuir a la creación de empleos verdes y a la mejora de las condiciones laborales y sociales generarando nuevas oportunidades de empleo en sectores como las energías renovables, la eficiencia energética, la movilidad sostenible, la agricultura ecológica, entre otros.

Poniendo el acento el la cuestión ecológica, esta forma parte de un proceso de transformación social que muestra como objetivo fundamental el logro de un modelo de desarrollo sostenible en el cual la transición energética constituye la piedra angular en la difícil tarea de frenar o minorar el cambio climático sin olvidar otros aspectos vinculados al mismo como el desarrollo rural y a la preservación de aquellos valores naturales esenciales para el bienestar y la salud humanas como el agua, el suelo, los bosques, los océanos, el paisaje, la cultura y la biodiversidad.

El concepto ha de abarcar todo un conjunto de medidas y estrategias adoptadas en la esfera política, económica y social para luchar contra la contaminación y el cambio climático, proteger la biodiversidad y mantener los recursos naturales, lo que implica la necesidad de readaptar gran parte de las formas y procesos en los que se desemvuelve el mundo del trabajo. En este sentido, el empleo por su naturaleza social ocupa una posición protagonista en esta transformación ya que la dimensión social que el desarrollo sostenible lleva intrínseca es una manifestación más de los fines perseguidos por la economía verde y que no son otros que el logro del bienestar de la población en todas las facetas importantes de su vida, entre ellas el empleo; un empleo de calidad y justo.

La propuesta de transformación del modelo productivo tal y como esta presentado pretende mostrar la existencia de alternativas que posibilitan el giro hacia formas distintas de trabajar y producir bienes y servicios asumiendo e interiorizando el cambio hacia una mayor sostenibilidad que sea de forma más exhaustiva respetuosa con el medio ambiente y sin perder puestos de trabajo. La cuestión nuclear sería imbricar la transición ecológica —como parámetro transversal que afecta a multitud de disciplinas— en un sistema de relaciones laborales donde el trabajo constituye también un bien escaso.

Este cambio hacia la sostenibilidad tiene inexorablemnte un impacto en las formas de producir de las empresas y de trabajar afectando de manera especial a aquellos que se encuentran en etapas o momentos muy concretos de su carrera laboral; mientras que los trabajadores jóvenes, que están comenzando su actividad profesional, tendrán que adaptarse a las nuevas formas de trabajo y producción, aquellos de edad mas madura suelen contar con una larga trayectoria laboral que deberán actualizar en el marco de sus habilidades y conocimientos para adaptarse a los nuevos requisitos de empleo; por lo tanto, es preciso un nuevo marco de empleo que aborde estos desafíos y ayude a los trabajadores jóvenes y maduros a adaptarse a la transición ecológica. Este nuevo marco debe incluir medidas para apoyar la formación y la capacitación continua de los trabajadores, así como la creación de empleos sostenibles y la mejora de las condiciones laborales en general.

Además, es importante que los trabajadores jóvenes y maduros tengan acceso a la información y la orientación sobre las opciones de carrera en el contexto de la transición ecológica lo que podría incluir información sobre los empleos más demandados en este ámbito, las habilidades y conocimientos necesarios para estos trabajos, y las oportunidades de formación y capacitación disponibles.

Por su parte la Unión Europea (UE) interviene en esta cuestión elaborando un conjunto de iniciativas y políticas aglutinadas en el Pacto Verde Europeo[1] dirigidas a conseguir una transformación social y económica más justa a través de una transición ecológica que debería alcanzar la neutralidad climática con la meta fijada en el año 2050, brindando importantes oportunidades como el potencial de crecimiento económico, el establecimiento de nuevos modelos de negocio y nuevos mercados, así como de creación de empleo y desarrollo tecnológico[2].

El objetivo de logar una huella de carbono cero que se conseguirá equilibrando la cantidad de dióxido de carbono (CO_2) que se libera con la que se retira de la atmósfera o se fija a través de las plantas; la UE parte de un la posibilidad de un crecimiento económico compatible con una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) y partiendo de esta premisa, la Comisión Europea propone la reducción de emisiones de GEIs a al menos el 50 % y, si es posible, el 55 % —teniendo como referenica los niveles

1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo, Bruselas, 11.12.2019 COM (2019) 640 final. El Pacto Verde Europeo, presentado formalmente en diciembre de 2019, constituida como estrategia de crecimiento que posibilitará a la Unión alcanzar la neutralidad climática en 2050.

2 Todo apunta a que las futuras inversiones con sustento en el Pacto Verde Europeo y en el marco de la Estrategia Europea de Biodiversidad puedan generar hasta 500.000 puestos de trabajo en la Unión para la gestión de la protección de la biodiversidad Natura 2000, que serán empleos verdes y sostenibles.

de 1990 para el año 2030—, propuesta que sin duda requerirá revisar instrumentos normativos como los derechos de emisión o las directivas sobre cambio en los usos del suelo[3].

Un segundo aspecto vendría determinado por la importancia de actuar sobre el actual modelo energético y el uso de la energía limpia, segura y asequible, como elemento imprescindible para la descarbonización de la economía, incidicendo en factores clave como la potenciación de fuentes de energía renovables, con una especial atención a la energía eólica marina; eliminación del carbón como recurso para la producción energética; empleo de gases renovables tales como el biogás o el hidrógeno; priorización de la eficiencia energética; y, desarrollo de soluciones e infraestructuras inteligentes capaces de reduzcir las emisiones en los procesos industriales.

Conseguir los objetivos señalados pasaría también por la puesta en valor de los residuos como fuente de recursos potenciando la economía circular permitiendo así favorecer una política de productos sostenibles que facilitará la reducción y reutilización de los materiales antes de su reciclado; rediseño de los productos para que sean más duraderos y sencillos de reparar; luchar contra el blanqueo ecológico o greenwashing; reducir el volumen de residuos; facilitar el acceso a los recursos; crear empleo y generar nuevas oportunidades de negocio; aumentar la colaboración entre los diferentes sectores productivos; e impulsar la digitalización de la economía.

Las distintas acciones para conseguir la eficiencia energética y la construcción sostenible, despliegan sus efectos en una doble vertiente: por un lado, reducir la pobreza energética a la que se enfrentan cuantos residen en el parque imobiliario europeo antiguo, poco rehabilitado y escasamente eficiente y, por otro, la creación de empleo dentro del marco de la economía sostenible a través del impulso de planes de rehabilitación tanto de edificios públicos como privados. En esta linea, las oportunidades de creación de empleo en el sector de las energías renovables como la eólica y con enorme fuerza y potencial la energía solar cuyo uso llega a convertir a los propios consumidores en proovedores energéticos.

Esta multitud de cuestiones que abarcan las metas señaladas suponen la necesidad de adoptar un enfoque holístico e intersectorial en el que todos los implicados aunen sus esfuerzos para conseguir el objetivo climático final; pese a que el fin es muy concreto las iniciativas deben abarcar el clima, el medio ambiente, la energía, el transporte, la industria, la agricultura, la economía y el trabajo sostenibles, todo ello acompañado de los cambios legislativos pertinenes adaptando las normas europeas a los objetivos climáticos.

3 Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, 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 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 (UE) 525/2013 y la Decisión 529/2013/UE.

En suma, es evidente que la transición ecológica está cambiando la forma de trabajar y producir lo que indudablemente tiene un impacto en todos los trabajadores que preciasan abordar estos desafíos a través de un nuevo marco de empleo que les ayude a adaptarse a las nuevas formas de trabajo y producción sostenibles. Esto incluye, además de las mentadas medidas de apoyo a la formación, la capacitación continua para la creación de empleos sostenibles y mejora de las condiciones laborales, un esfuerzo añadido en el ámbito de la información y la orientación sobre las posibles opciones de desarrollo de la carrera profesional.

1.1.- Nuevos trabajos y reconversión de empleo: especiales dificultades para el trabajador joven y maduro

Los efectos en el empleo de la transición ecológica, y más concretamente de la descarbonización, han pasado a ser cuestiones que destacan en las agendas de los poderes públicos y cuya preocupación se exterioriza mediante la elaboración de políticas públicas dirigidas a amortiguar y eliminar los efectos del cambio climático.

Algunas de las medidas históricamente impulsadas para conseguir reducir las emisiones contaminantes han sido altamente impopulares ya que parecían suponer drásticas pérdidas en el empleo lo que llevó durante años al bloqueo de las mismas.

No cabe duda que todo cambio hacia modelos diferentes puede presentar fortalezas y debilidades por lo que el paso hacia un modelo ecológico y energéticamente eficiente tambien podría tener efectos adversos en el empleo y la inclusión social, especialmente en las comunidades más vulnerables y dependientes de los sectores más contaminantes.

Por cuanto aquí importa, los potenciales efectos adversos que pueden manifestarse para los trabajadores —en general— y los colectivos de trabajadores de mayor edad y los jóvenes —en particular— son los siguientes[4]:

1. Pérdida de empleos: llegar a una economía baja en carbono y más sostenible puede implicar la eliminación de empleos en sectores como la minería, la industria del petróleo y el gas, y la producción de energía a partir de combustibles fósiles. Esto puede tener un impacto negativo en las comunidades que dependen de estos sectores para su sustento.
2. Cambio en las habilidades requeridas: la transición hacia un modelo más sostenible puede requerir habilidades y conocimientos dife-

4 Nieto Sáinz, J., Sanchez, A.B. y Lobato, J.: «Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático», *Papeles de economía española*, núm. 163, 2020, pág. 123 y ss.

rentes a los que se necesitan en los sectores más contaminantes lo que puede constituir un desafío para los trabajadores que necesitan adquirir nuevas habilidades y conocimientos para adaptarse a los nuevos empleos.

3. Desigualdades sociales: pueden apreciarse impactos desiguales en diferentes grupos sociales ya que las comunidades más vulnerables, como las personas de bajos ingresos, las comunidades rurales, las personas inmigrantes y resto de colectivos en riesgo de exclución estarán más afectados debido a su dependencia económica y laboral de los sectores más contaminantes y su falta de acceso a recursos y oportunidades.
4. Pérdida de ingresos: la transición ecológica puede implicar una reducción en los ingresos de los trabajadores afectados por la misma lo que redunda en un impacto negativo en la calidad de vida de estas personas y en su capacidad para satisfacer sus necesidades básicas.
5. Exclusión social: cuando aquellas personas más vulnerables a los efectos adversos de la transición no encuentran el acompañamiento necesario en términos de protección social, capacitación profesional y nuevos empleos, los procesos de transición ecológica y energética dejarán a millones de personas excluidas y encontrarán obstáculos sociales insalvables, que retardarán un cambio que se necesita con urgencia o lo harán imposible.

Precisamente, la preocupación por estos efectos adversos en la lucha contra el cambio climático impulsan al legislador español a elaborarar una norma capaz e luchar contra los efectos nocivos del cambio climático a la vez que pone en valor la transición justa cuando recoge la necesidad de«minimizar los impactos sociales negativos y facilitar el aprovechamiento de oportunidades económicas, al tiempo que se ofrecen medidas de acompañamiento en la transición a los colectivos más vulnerables»[5], entre los que cabe situar al colectivo joven y de mayor edad.

La toma de conciencia del impacto que en los mercados de trabajo tiene la transición a una economía y modos de trabajar más justo lleva a la elaboración de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, que mantiene a lo largo de su texto numerosas referencias a la cuestión concreta del empleo; en el Preámbulo ya incluye los siguientes aspectos, que reafirma posteriormente en su art. 1:

1. Asume las dificultades que las transformaciones tecnológicas y cambios en la industria pueden conllevar y los retos a los que habrá que hacer frente mediante una adecuada política industrial y de I+D capaz de establecer mecanismos de apoyo para que la lucha contra el cam-

5 Preámbulo, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

bio climático y uso de energias más limpias genere mayor competitividad, riqueza y empleo de calidad.

2. Pese a que los cambios normativos en materia de emisiones pueden condicionar las políticas sectoriales e implicar cambios en los patrones de consumo, al calor de esta transformación surjen ventajas relacionadas con la modernización del modelo productivo y el sistema energético, que puede ofrecer oportunidades de empleo, de negocio y de crecimiento siempre que se incorpore una perspectiva de medio y largo plazo que facilite la descarbonización ordenada de la economía.
3. Apuesta por la elaboración de una Estrategia de Transición Justa(ETJ)[6] que sirva como guía de acción para optimizar los beneficios y minimizar los riesgos que sobre el empleo despliega la lucha contra el cambio climático y la transición hacia la descarbonización para lo que es preciso mejorar la capacidad del Estado para hacer frente a las nuevas oportunidades y los desafíos del mercado de trabajo. Esta ETJ incluye entre sus ejes de actuación uno dedicado integramente a las actuaciones necesarias en materia de políticas activas de empleo verde y protección social (EJE E) prestando especial atención al desempleo de larga duración —que afecta con mayor incidencia al colectivo de trabajadores maduros— y al empleo joven (EJE E. E8)[7].
4. Justifica la elaboración de esta norma en la necesidad de implantar un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente dando así cumplimiento a los objetivos del Acuerdo de París[8] facilitar la plena descarbonización de la economía española, garantizando el uso racional y solidario de los recursos.

---

6 Aprobada el 22 de febrero de 2019 constituye uno de los tres pilares del Marco Estratégico de Energía y Clima aprobado por el Gobierno de España en 2019 y es elaborada como una estrategia de acompañamiento solidario para asegurar que las personas y los territorios aprovechen al máximo las oportunidades de esta transición ecológica sin que nadie se quede atrás. La Estrategia será el instrumento que permitirá la identificación y adopción de medidas que garanticen a trabajadores y territorios afectados por la transición hacia una economía baja en carbono, un tratamiento equitativo y solidario. El objetivo es que no se produzcan impactos negativos sobre el empleo ni la despoblación.

7 E8. Implementar el Plan de Empleo para personas desempleadas de larga duración y el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 cuyos objetivos entre otros son la reducción del paro juvenil, el aumento de la tasa de actividad, la reducción de la brecha de género y el incremento de las contrataciones indefinidas a través de medidas para facilitar el acceso de estos colectivos a nuevas oportunidades, como las derivadas de la transición ecológica y la lucha contra la despoblación.

8 Adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el BOE el 2 de febrero de 2017.

Posteriormente en su articulado, recoge el conjunto de medidas a tomar en *aras* a conseguir la transición justa en los términos *supra* mencionados debiendo proceder al desarrollo de los siguientes contenidos[9]:

a) Identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono.

b) Análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética.

c) Políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa.

d) Instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de dialogo social.

e) El marco de elaboración de los Convenios de Transición Justa, de especial relevancia por cuanto son el mecanismo a través del cual se tratará de fomentar la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión especialmente sensibles a los procesos inherentes a la transición hacia la economía baja en emisiones de carbono, en particular aquellos afectados por el cierre o reconversión de empresas o instalaciones. Para hacer frente al reto señalado ha sido preciso llevar a cabo una evaluación del estado de vulnerabilidad del área geográfica o colectivo afectado; adquirir el compromiso de cuantos participan en el convenio, en especial aquellas empresas incluidas beneficiarias de medidas de apoyo para la transición; estabecer medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de digitalización, de emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio; y elaborar un calendario para la adopción de las medidas, con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento.

Indudablemente, cumplir con los objetivos propuestos supone la desaparición de algunos modelos productivos que habrán de dar paso a modos diferentes de producir y consumir y todo este proceso ha de ir acompañado de l a correspondiente adaptación normativa; a lo largo de estos años, han visto la luz un goteo de regulaciones ambientales que han tratado de minorar los datos arrojados por la huella ecológica, estableciendo ciertos estándares a cumplir para las industrias con exhaustivas prohibiciones del uso y vertido de sustancias contaminantes como elemento fundamental para luchar contra el cambio climático.

9 Ley 7/2021, Título VI, art. 27.2.

La «sombra» de la pérdida de empleos generalizada ya no supone una traba para la lucha contra el calentamiento global ya que es posible generar importantes ganancias de empleo con la dinamización de inversiones en nuevos sectores que además pueden requereir de más mano de obra que los sectores maduros en un panorama marcado por la incorporación de nuevas tecnologías que supondría incrementos de la productividad.

En todo caso, no se trata de una cuestión que pueda ser generalizada; así, mientras que el número global de puestos de trabajo que pueden ser eliminados puede no ser muy elevado, la repercusión de la aplicación de políticas de transición afecta de manera distinta a las economías en función de las áreas geográficas determinadas que históricamente han basado su subsistencia en estos sectores en decadencia.

No es posible obviar la grave destrucción de puestos de trabajo que ha supuesto el proceso de cambio de modelo energético; desde la década de los años 70 y pese a la aplicación de distintos programas de reconversión, la minería del carbón arrastraba pérdidas de empleo importantes que habían sido acompañados de planes sociales de apoyo a los trabajadores a través de prejubilaciones anticipadas o indemnizaciones por la pérdida del empleo, así como de medidas para la reactivación mediante el apoyo a la generación de infraestructuras y proyectos empresariales. El proceso toca a su fin en el año 2018 con el cierre absoluto del sector de la minería del carbón, al que hay que añadir el desmantelamiento y cierre de centrales térmicas, y siempre con las miras puestas en los daños que producen otros combustibles fósiles.

La reconversión y creación de un tejido económico alternativo para la minería revestía desde el principio importantes dificultades asociadas al territorio y al modelo de trabajo: la existencia de municipios aislados con clara tendencia a la despoblación y la cualificación o especialización de una profesión como la minería son factores que no permiten una incorporación fácil a otros sectores del mundo laboral; la situación geográfica de las industrias extractivas permiten el paso hacia actividades laborales encuadradas en el sector primario, agrícola o turístico pero no el acceso de manera transversal a otros sectores industriales. En ese sentido cabe resaltar la importancia del diálogo social en el acompañamiento de un conjunto de medidas recogidas en el Acuerdo marco para una transición justa de la minería del carbón y desarrollo sostenible de las comarcas mineras para el período 2019-2027 en virtud del cual se lleva a cabo la planificación de una serie de políticas públicas dirigidas a promover economías alternativas en las zonas afectadas[10].

Por cuanto hace al sector eléctrico ha sabido adaptarse en mayor medida a los cambios impuestos por la transición verde a través del desarrollo de

10 Descendiendo minuciosamente en esta cuestión, Álvarez Cuesta, H.: «Transición energética y políticas de empleo verde: el caso de la minería del carbón en el noroeste de España», *Labos*, Vol. 3, núm. 3, p. 166, .2022.

iniciativas en favor del mantenimiento de los puestos de trabajo de las plantas térmicas que han sido cerradas procurando la movilidad de sus trabajadores a otras zonas o centros de trabajo lo que, en todo caso, sigue afectando de manera importante al territorio en forma de pérdida de empleo directo e indirecto.

Con todo, las políticas de acompañamiento para la Transición Justa y su articulación en los *supra* mencionados Convenios —incorporados como herramienta en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética[11]—, mantienen como objetivo prioritario la lucha por el empleo en los territorios y zonas más afectadas por la transición hacia la deseada economía baja en emisiones de carbono, otorgando especial interés a los supuestos de cierre o reconversión de instalaciones. Con el fin esbozado, y en *aras* a conseguir la reempleabilidad de trabajadores expulsados de los empleos tradicionales, la empleabilidad de aquellos más vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión, la fijación de población en los territorios rurales o en zonas con instalaciones en proceso de cierre y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socio-económico, el Convenio se erige como el ititnerario idóneo para evitar la destrucción de puestos de trabajo[12] por cuanto su ámbito geográfico es definido a través de la evaluación objetiva y exhaustiva de los impactos socioeconómicos de los cierres sobre las poblaciones locales.

Así, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que, pese a la idea primigenia de la destrucción masiva de empleo ante la transición verde, todo apunta a que el efecto neto de la transición ecológica sobre la cantidad de puestos de trabajo finalmente será positivo siempre que sea posible compensarlo con nuevas oportunidades laborales, en tanto la adopción de prácticas sostenibles —en particular, los cambios en la combinación de fuentes de energía, el crecimiento previsto del uso de vehículos eléctricos y los aumentos de la eficiencia energética de los edificios existentes y futuros—, redundarán en un incremento neto de aproximadamente 18 millones de puestos de trabajo en el mundo[13]. Para que el fin propuesto sea factible

11 Art. 28, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

12 A fecha de agosto de 2023 y con sustento en los datos ofrecidos por el Instituyo para la Transición Justa (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), son 15 los Convenios de Transición Justa para 197 municipios de 8 Comunidades Autónomas: Andalucía: CTJ de Puente Nuevo-Valle del Guadiato (Córdoba); CTJ de Carboneras (Almería); CTJ de Los Barrios (Cádiz). Aragón: CTJ de Aragón (Teruel y Zaragoza). Principado de Asturias: CTJ de Suroccidente, CTJ de Valle del Nalón y CTJ de Valle del Caudal-Aboño (Asturias). Castilla-La Mancha: CTJ de Zorita (Guadalajara y Cuenca). Castilla y León: CTJ de Bierzo-Laciana (León), CTJ de Montaña Central Leonesa-La Robla (León) y CTJ de Guardo-Velilla (Palencia). Castilla y León y País Vasco: CTJ de Garoña (Burgos, Álava). Galicia: CTJ de Meirama (A Coruña) y CTJ de As Pontes (A Coruña, Lugo). Illes Balears: CTJ de Alcudia (Mallorca).

13 OIT: Resumen Ejecutivo del Informe «Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo», 14 de mayo de 2018, pág.1.

precisa del acompañamiento de políticas que faciliten la reubicación de los trabajadores, fomenten el trabajo decente, ofrezcan soluciones locales y ayuden a los trabajadores desplazados.

El modelo propuesto por la OIT pasa por políticas agrícolas sostenibles generadoras de empleo asalariado en las explotaciones orgánicas medianas y grandes, que motiven a los pequeños propietarios a diversificar sus actividades hacia otras fuentes de ingresos —agricultura de conservación—, apostando, a su vez, por sistemas de economía circular en los que la reutilización, el reciclaje, la reconstrucción y la reparación de bienes podrán ser generadores de nuevas oportunidades de empleo. Se trata, además, de modelos que pueden ofrecer grandes oportunidades a los jóvenes que desean iniciarse en estas actividades verdes y, a su vez, son capaces de lograr la transición no traumática de aquellos trabajadores de mayor edad más reaceos a los cambios y que ven en la posibilidad del mantenimiento y continuidad de sus expotaciones una oportunidad de trabajo.

1.2.- Ámbitos ecológicos generadores de empleo

Con la referencia del marco descrito, la transición ecológica traerá consigo nuevos yacimientos de empleo y cambios en las relaciones laborales que supondrán retos formativos en los sectores relacionados con el cambio climático y la biodiversidad y que, indudablemente, afectarán a los trabajadores más jóvenes —que habrán de dirigir sus esfuerzos a formarse en estos nuevos campos— y a aquellos maduros que necesitarán del reciclaje que exige el desempeño de estas nuevas formas de trabajar.

La empleabilidad de ambos colectivos presenta un factor común que no es otro que la formación y capacitación en esas nuevas competencias profesionales en los sectores vinculados a esta transición, ya que el mercado laboral deberá responder con la creación de nuevos empleos y la reorientación o transformación de los ya existentes y la ausencia de las mentadas capacidades es una de las trabas mayores del empleo en los sectores relacionados con la transformación hacia una economía sostenible, baja en carbono y resiliente frente al cambio climático[14].

Así las cosas, el paso a una empleo más ecológico ofrecerá oportunidades tanto en sectores de corte más tradicional como en otros «verdes» de más reciente arraigo que apuntan a distintos yacimientos de empleo.

14 En este sentido, la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia. Horizonte 2007- 2012 -2020, señala como el cambio climático representa una fuente de riesgo, ante el cual la adaptación es la respuesta para minimizar los impactos o explotar las oportunidades y aboga por las acciones de formación dirigidas a sectores técnicos y productivos clave para hacer posible una adaptación exitosa. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/legislacion/documentacion/est_cc_energ_limp_tcm30-178762.pdf.

Existen un conjunto de sectores considerados como integrantes de la eonomía verde entre los que se encuentran sectores —detallados a continuación— que a su vez dan paso a otros subsectores generadores de empleos ecológicos y que aparecen como potencialmente capaces de generar empleo:

En un sector tradicional como es la construcción surgen nuevas oportunidades al hilo de las exigencias normativas con la necesaria adaptación del sector residencial, de rehabilitación de edificios y eliminación de barreras arquitectónicas.

Por otro lado, y con gran potencial laboral, la implantación y desarrollo de energías renovables y de mayor eficiencia energética con todas las tareas que llevan asociadas como el almacenamiento y tratamiento.

La transición a economías y trabajos más verdes pasa por el escrupuloso cumplimiento de la normativa de protección medioambiental. Dar cumplimiento a los parámetros exigidos supone contar con el servicio de consultorías, evaluadores de impacto ambiental, gestores medioambientales y otro tipo de trabajadores relacionados con el mantenimiento del medioambiente. Así, será preciso también disponer de formadores/capacitadores en diferentes especialidades ambientales. Interviniendo en este sentido una adecuada gestión de las masas forestales será decisiva para prevenir los incendios y, en consecuencia, preservar las zonas naturales. Continuando en la línea de desarrollo de economías más sostenibles, la economía circular y el ecodiseño industrial, el reciclaje de residuos y el uso de nuevos materiales adquiere mayor dimensión en el momento actual.

En orden distinto es evidente el auge de los servicios ecosistémicos que llevan a cabo tareas relacionadas con la gestión del agua, desde la captación hasta su depuración y devolución al medio natural, tan necesaria en este momento en el cual el agua es un bien escaso.

Aparece como un evidente nicho de empleo el sector de innovación tecnológica para el desarrollo y eficiencia en los procesos productivos de la industria y el desarrollo tecnológico en todos los procesos de implantación de la economía circular y, en una dirección similar por cuanto a innovación tecnológica se refiere, empleo en el sector de la automoción, la electrificación del sector de la movilidad o el desarrollo del hidrógeno en el sector energético, todos ellos capaces de generar otros de carácter indirecto como es el caso de los gestores de transporte para una movilidad sostenible.

En sectores más tradicionales como la agricultura o la ganadería han sido palpables los efectos de la introducción de nuevas tecnologías en la creación de empleos nuevos y, por último, cabría destacar aquellos asociados a los nuevos modelos de turismo dirigidos hacia un turismo sostenible y de naturaleza (ecoturismo) que han sido uno de los sectores con mayor demanda y crecimiento.

En sintonía con lo señalado, se crean puestos de trabajo específicos asociados al escenario de transición ecológica[15]:

a) Dentro del sector agroalimentario, aparecen profesiones nuevas como Técnico / coordinador de medio ambiente (estudios y análisis); Técnico de apoyo al departamento / responsable de sostenibilidad; Técnicos de bienestar animal; Técnicos en minimización y gestión de residuos; Técnicos departamento de I+D; Director de Responsabilidad Social Corporativa (RSC); que, conllevan responsabilidades en desarrollo y seguimiento de estrategias y políticas. medioambientales y de lucha contra el cambio climático, medidas de prevención y ahorro de recursos naturales, formación y capacitación en medio ambiente, ahorro y eficiencia energética y energías renovables, gestión y minimización de residuos y bienestar animal. En concreto, en el sector agrícola, tanto los cultivos tradicionales como otros nuevos y de mayor precisión, han incrementado las oportunidades laborales con la elaboración de nuevas variedades de productos, así como en materia de control de plagas o la creación de plataformas de comercio de proximidad; en el ámbito de la ganadería, la mayor demanda de productos ecológicos y sostenibles implica que muchos de los consumidores se interesen sobre los métodos de producción, la sostenibilidad de los productos que compran y la calidad de los mismos, generando una demanda cualitativa en constante crecimiento que requiere mayor especialización y control por profesionales adecuados. Entre los empleos más demandados que guardan relación con este sector se encuentran los veterinarios, operarios de granja, biólogos o ingenieros veterinarios, que desarrollan y mejoran los métodos para producir alimentos de calidad y diseñan sistemas de producción de alimentos eficientes, así como nuevas tecnologías para mejorar la producción de alimento.

b) En el sector de la construcción, surgen puestos de Técnico / coordinador de medio ambiente y Técnico de inspección, con responsabilidades en materia de implantación de estrategias y de medidas de eficiencia energética y energías renovables en la edificación y de inspección técnica.

c) El sector de automoción también genera nuevos puestos asociados al cambio climático como es el de Técnico de medio ambiente o los Técnicos departamento de I+D, que tendrán responsabilidades en materia de desarrollo y seguimiento de estrategias y políticas medioambientales y de lucha contra el cambio climático, desarrollo de nuevos productos en el campo de la I+D y la evaluación de riesgos.

d) El desarrollo de la concepción de un nuevo turismo supone la aparición de puestos de Técnicos de medio ambiente, Técnicos Responsabilidad Social

15 De La Cruz Leiva, J.L. y Riera Díaz, M.: «Estudio cuantitativo/cualitativo sobre vulnerabilidad en el empleo de la transición ecológica y análisis de nichos de empleo derivados de la adaptación al cambio climático», Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente UGT-CEC, pág. 168.

Corporativa (RSC) y Técnicos en eficiencia energética o el uso de servicios de empresas externas de gestión energética, cuyas responsabilidades implican el control del ahorro y eficiencia energética, la inspección y revisión energética de instalaciones, la formación y concienciación ambiental al personal y la creación de alojamientos seguros.

e) Ya se ha puesto de manifiesto la importancia del sector energético en la transición ecológica; nuevos puestos de trabajo como el de Técnico de medio ambiente, Ingenieros y técnicos de desarrollo, Responsable Sistema Gestión Ambiental, Instaladores de equipos de energías renovables o Técnicos I+D han sufrido un incremento considerable durante estos últimos años, por cuanto entre sus responsabilidades se encuentra la I+D para el desarrollo de nuevos sistemas a implementar capaces de ahorrar energía y limitar el impacto ambiental de cualquier proyecto, el diseño y desarrollo de proyectos de generación de energías renovables, la instalación de equipos de energías renovables, la gestión de los proyectos que desde la Unión Europea tienen impulso o el control de emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Parece así que los pasos para avanzar hacia empleos más ecológicos no implican pérdidas cuantitativas de empleo, sino que pueden generar nuevas oportunidades. Sin embargo, los nuevos empleos también requieren de exigencias y habilidades diferentes que pueden limitar el acceso por razón de edad a los mismos.

2.- Impacto del cambio climático en las condiciones de trabajo: límites y adaptaciones en un escenario ecológico

Naturaleza y el trabajo son cuestiones intrínsecamente relacionada por cuanto el desarrollo de la vida depende en un alto grado del mantenimiento del entorno natural.

El discurso sobre el inminente agotamiento de recursos naturales no es nada nuevo ya que aquellos que no son renovables son extraídos a una mayor velocidad que su renovación —como es el supuesto de los combustibles fósiles— poniendo en peligro su perdurabilidad. Frente a esta realidad, los de carácter renovable —sol, viento— son aquellos que ofrecen una esperanza a la cuestión de la conservación ambiental. Esto encuentra traducción en el ámbito productivo tanto en aquellos sectores más ligados y dependientes de los recursos no renovables para su producción —agricultura o minería— como en otros de dependencia indirecta como son el procesado de alimentos o la industria textil, todos afectados por la creciente escasez de recursos naturales y por la cada vez menor capacidad de absorción de residuos y de gases de efecto invernadero. En el proceso señalado jugará un papel fundamental la transición hacia una economía circular en la que se ponga en

valor el reciclado de residuos para poder ser puestos a disposición de otras empresas u otras fases productivas[16].

Con todo, indudablemente hay una reconfiguración del mercado de trabajo que ha llevado al desplazamiento de los empleos tradicionales o, cuando menos, modificado los procesos de trabajo y afectando al territorio de tal suerte que aquellas regiones donde la economía local dependía en gran medida de estas industrias requieren estrategias de transición definidas.

En esta transición, gran parte del empleo de calidad gira en torno a la introducción de nuevas tecnologías y la digitalización de procesos que han afectado de manera diferente a dos de los grupos con mayores dificultades de acceso y mantenimiento al mercado laboral como es el colectivo de jóvenes y los trabajadores de edad madura.

2.1.- Edad como elemento modulador del trabajo

Tradicionalmente, el Derecho del Trabajo abordaba la cuestión de la edad como una condición necesaria para la celebración del contrato de trabajo estableciendo protección especial al trabajo de los menores. Sin embargo, no hay correlación en el trabajo de mayores, quienes normalmente están autorizados para trabajar hasta que por decisión propia o por incapacidad abandonen la vida activa[17] no constituyendo la edad por sí misma una causa de ineptitud para el trabajo que incapacite jurídicamente para el mantenimiento de un empleo.

La protección genérica de los maduros se encuentra en la CE en el art. 50, que encomienda a los poderes públicos garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. Se trata de una protección dirigida a cuantos han abandonado ya el mercado de trabajo; por tanto, nada se dice en relación con el empleo y aquellos que pese a su edad se mantienen activos en el mercado laboral fuera de los parámetros generales[18].

---

16 Romero Hernández, O y Romero Hernández, S.: «Maximizing the Value of Waste: From Waste: Management to the Circular Economy», *Thunderbird International Business Review*, 2018, 60 (5): 757-764.

17 En el caso de los funcionarios públicos, la jubilación forzosa viene motivada por la «automaticidad entre la extinción de la situación de activo y el pase a la condición de pensionista»; cfr. P. Gete Castrillo, «La edad del trabajador como factor extintivo del contrato de trabajo», Valencia (Tirant lo Blanch,), 2001, pág. 176.

18 Entre estos estarían el mandato del art. 41 CE según el cual los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice

Desde otra perspectiva, el art. 14 también trata de otorgar protección al parámetro de la edad cuando lo incluye entre las causas prohibidas de discriminación, siendo consciente el legislador de la importancia que tal cuestión presenta para el desarrollo de la persona en el ámbito laboral y personal.

También la OIT fijó su atención en los trabajadores de edad avanzada desde el primer tercio del siglo XX, desarrollando su instrumento más completo sobre esta materia en la Recomendación 162, sobre los Trabajadores de Edad, de 1980, cuya premisa fundamental es el tratamiento de «los problemas de empleo de los trabajadores de edad deberían en el contexto de una estrategia global y equilibrada de pleno empleo y, a nivel de la empresa, de una política social global y equilibrada, tomando debidamente en cuenta a todos los grupos de población y garantizando así que los problemas del empleo no se desplacen de un grupo a otro», si bien no especifica una edad determinada, sino que se refiere a las personas que por causa del avance de la edad pudieran encontrar dificultades en el trabajo, indicando que cada país podrá definir con mayor precisión a qué trabajadores se aplica tal recomendación, con referencia a grupos de edad determinados y siempre de conformidad con la legislación y la práctica nacional y en forma apropiada a las condiciones locales. Sin embargo, y a pesar de estas dificultades, es posible establecer una línea de tendencia genérica común a todas las personas e íntimamente relacionada con su ciclo vital.

Por otra parte, desde la Unión Europea[19] ya se venía recomendando la implantación de la jubilación flexible en la que hubiera libre elección del momento en que las personas trabajadoras pudieran ser beneficiarias de las pensiones de jubilación y pudieran escoger libremente la edad de acceso a las mismas —siempre a partir de una cierta edad— reconociendo la posibilidad de anticipar o retrasar la edad de jubilación respecto de aquella legalmente prescrita.

Para conseguir la funcionalidad, la eficiencia, la seguridad, la adecuación del trabajador de edad avanzada al puesto de trabajo es preciso, como paso previo, conocer cuáles son las características de los trabajadores adultos, a qué aspectos y cómo afecta el proceso de envejecimiento, abordando el problema desde la perspectiva de una política global equilibrada que aporte un enfoque integral[20] ya que es preciso determinar qué necesidades tiene un trabajador de edad adulta, qué adecuaciones o adaptaciones específicas del puesto de trabajo precisa, qué medidas deben ser puestas en marcha

la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

19 Recomendación del Consejo 82/857/CEE: de 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación.

20 Monereo Pérez, J. L.: *La protección sociolaboral multinivel de los trabajadores de edad avanzada*, Albacete (Bomarzo), 2019, pág. 15.

para que siga trabajando en condiciones satisfactorias y ello requiere conocer y diagnosticar cuáles son las condicionantes que hacen que este colectivo pueda ser considerado con características especiales[21]. Es un hecho que Europa ha de afrontar en los próximos años uno de los mayores retos de carácter económico y social constituido por el envejecimiento de su población que está provocando una sobrecarga en el sistema de protección social de los Estados miembros, al incrementarse el número de perceptores y reducirse el número de contribuyentes.

En el supuesto de España, la tardía incorporación al mundo laboral unida al retraso de la edad de jubilación llama a un desplazamiento de los intervalos de edad de la población laboral, situación que implica la necesidad de prestar una especial atención al colectivo de los trabajadores adultos en tanto supondrán un importante reto tanto a nivel de políticas nacionales e internacionales como para las propias empresas. Es este el momento en que la orientación de las políticas legislativas está cambiando diametralmente[22] al reconocer de manera inequívoca que subvencionar la jubilación anticipada puede ser contraproducente —no ya sólo para el mismo trabajador sino para resolver los graves problemas del desempleo juvenil y femenino— y, por tanto, que conviene suprimir aquellos obstáculos que disuaden a los empresarios de contratar o mantener en plantilla a los trabajadores de edad avanzada[23].

El establecimiento de una tradicional «edad legal de jubilación» a los 65 años de edad dio paso a un sistema de gradual aumento de la edad que permite prolongar la vida activa más allá de mencionada *supra*, fundamentalmente por dos cuestiones: de un lado, el incremento de la esperanza de vida y los avances médicos que han conseguido una mejora de las aptitudes físicas y psicológicas del individuo; de otro, el envejecimiento de la población y el incremento de perceptores de pensiones de jubilación precisa de un mecanismo de equilibrio para el sostenimiento del sistema prestacional de tal suerte que el incremento de la edad de jubilación mantiene en el mercado de trabajo a activos cotizantes durante más tiempo[24]. Sin embargo,

---

21 NTP:367. Envejecimiento y trabajo: la gestión de la edad, 1995 (Pérez Bilbao, J. y Nogareda Cuixart, C.).

22 Al respecto, Fernández Domínguez, J.J.: «La jubilación: un quebradero de cabeza permanente», *Foro de Seguridad Social,* 2000, pág. 33, expone la gran contradicción de la regulación de la pensión de jubilación, por cuanto si bien los requerimientos económicos aconsejan retrasar la edad de jubilación por encima de los sesenta y cinco años, las demandas de un empleo escaso animan a adelantarla a partir de los sesenta.

23 Martínez Barroso, M.ª R.: «El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones», *Temas Laborales*, núm. 103, 2010, pág.100.

24 En similares términos se expresan en su estudio cuantitativo, Esteve, A., Devolder, D., Rentería, E. y Blanes, A.: «La sostenibilidad demográfica del sistema de pensiones en España», *Panorama Social*, 2018, pág. 170, cuando señalan que «Desde un punto de vista teórico, retrasar la edad de la jubilación es una solución sencilla para garantizar la sosteni-

partiendo de un contexto en el cual el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible —vigente hasta el 14 de Julio de 2002— entró de lleno en el debate entre el adelanto de la edad de jubilación como vía para fomentar la contratación de desempleados y el retraso de dicha edad para sobrellevar los costes de protección social, no menos cierto resulta, que ya con anterioridad se establecieron ciertas medidas en ambos sentidos, pues, de una parte, se trataba de fomentar la permanencia de los trabajadores en activo, pero, de otra, se intentaba facilitar la salida de los mismos del mercado de trabajo[25]. Así, la Ley de Consolidación y Racionalización establecía, en su art. 12, la posibilidad de que el Gobierno pudiera otorgar desgravaciones o deducciones sociales en los supuestos en los que el trabajador optara por permanecer en activo una vez alcanzada la edad de 65 años, con suspensión proporcional del percibo de la pensión, mientras que el art. 7.2 de esta misma Ley, preveía el supuesto de anticipación derivado de cese voluntario, lo cual más que contribuir a retrasar la percepción de la pensión, introducía una medida tendente a facilitar la salida de trabajadores de las empresas[26].

En todo caso, la premisa de la que la necesaria respuesta institucional al problema del envejecimiento ha de partir es la consideración del trabajador maduro como aquel capaz de aportar valores añadidos con su experiencia, tanto para la empresa como para la economía y sociedad, integrando la esperanza de vida en una dimensión más positiva. Ello precisa de llevar a cabo una reforma cualitativa de los sistemas públicos de pensiones y de los mecanismos de anticipación de la edad de jubilación para hacer frente al problema del envejecimiento poblacional[27]. Lo cierto es que la respuesta desde las instituciones ha sido algo tardía; la iniciativa más valiosa fue la aprobación en 2011 de la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 —con el objetivo general de la elevación de la tasa de empleo y la reducción del desempleo de los mayores de 55 años— que, sin embargo, no llegó nunca a desarrollarse por el inminente cambio de gobierno que vino a fijar nuevas prioridades[28].

bilidad demográfica del sistema de pensiones. Con ello, el periodo de cotización se alarga y el de jubilación se acorta».

25 Sobre esta aparente contradicción, Mercader Uguina, J.R.: «La reforma de la acción protectora en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 1997, págs. 1101 a 1125.

26 Rodríguez Escanciano, S.: «La pensión de jubilación: algunas reflexiones tras sus últimas reformas», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 39, 2002, pág. 62 y ss.

27 Monereo Pérez, J. L.: La protección sociolaboral multinivel de los trabajadores de edad avanzada, cit., pág. 46.

28 Suárez Corujo, B.: «Mayores y políticas de empleo: un análisis crítico», en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L.; Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B Del M. Dirs. y Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Aranzadi), 2016, cit., pág. 767.

En materia normativa, el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo vino a aportar algunas novedades en este sentido, incluyendo un Capítulo IV destinado al establecimiento de «Medidas para evitar la discriminación de los trabajadores de más edad en los despidos colectivos». En este sentido resulta pertinente traer a colación el razonamiento al que procede el Tribunal Constitucional [29] cuando deniega el recurso de amparo a los cuatro actores recurrentes precisamente sobre la cuestión de la edad ante un proceso de selección de las personas afectadas por un despido colectivo considerando entre los criterios a tener en cuenta la proximidad de los trabajadores afectados a la situación de jubilación y reiterando que la edad como factor de discriminación es «una de las condiciones o circunstancias incluidas en la fórmula abierta con la que se cierra la regla de prohibición de discriminación establecida en el art. 14 CE», de tal suerte que «una vez sentado que la edad, como factor al que alcanza la prohibición constitucional de discriminación, sólo puede fundar un tratamiento diferenciado cuando se cumplen rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad, debemos analizar las circunstancias concretas que se dan en este supuesto». Así, manifiesta que la justificación empresarial del menor perjuicio que el despido supone para los trabajadores de mayor edad puede convertir la edad próxima a la jubilación en un factor objetivo y no arbitrario de selección de afectados por el despido colectivo constituyendo un criterio adecuado y proporcionado siempre que sea acompañado de medidas efectivas tendentes a evitar o minimizar los daños que la extinción del contrato supone, como es la obligación impuesta por el art. 51.9 ET de abonar las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial respecto de los trabajadores con 55 años o más en los términos previstos en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social o la previsión respecto del establecimiento de un subsidio por desempleo.

Abundando en la materia, tampoco es considerada la edad como causa de discriminación en un despido colectivo cuando la empresa ha establecido un sistema de indemnizaciones diferentes en función de que los trabajadores alcancen o no una edad inferior o superior a 60 años[30], entendiendo razonable y proporcionado el criterio del empleador al entender que los trabajadores con edad superior a los 60 años están muy próximos al acceso a la pensión de jubilación, pudiendo concertar más fácilmente un convenio especial con la Seguridad Social.

29 STC 66/2015, de 13 de abril. Recurso de amparo 3875-2013 ante la supuesta vulneración del derecho a la igualdad: utilización del criterio de la edad superior a cincuenta y cinco años como factor determinante para la selección de los trabajadores afectados por un despido colectivo.

30 STS 62/2023, de 24 enero (RJ 2023\1020).

Lo cierto es que la cuestión de la edad como posible causa de discriminación en el trabajo ha dado lugar a pronunciamientos judiciales en materia laboral —contratación, modificación sustancial de condiciones de trabajo, jubilación y el mentado despido individual o colectivo— en distintos sentidos.

Parece traer causa precisamente en la edad el despido objetivo de un trabajador declarado nulo[31] como único afectado por esta medida extintiva y cuyo puesto de trabajo no ha sido objeto de amortización sino cubierto por otra persona trabajadora más joven y a pesar de ser apto para el desempeño de este, condición valorada por las sucesivas evaluaciones llevadas a cabo por la empresa. A ello cabe añadir la política de la empresa que promovía la renovación generacional de la plantilla mediante la incorporación de empleados más jóvenes apoyados en un mayor porcentaje de despidos de trabajadores más maduros.

Con todo, el retraso en la edad de acceso a la jubilación ha supuesto por tanto un incremento de la duración de la carrera profesional pero cabría preguntarse si este aumento de la edad ha ido acompañado de medidas necesarias dirigidas a un conjunto de población trabajadora que además se enfrenta a otros retos como es la adaptación a los nuevos escenarios tecnológicos que proponen los empleos de calidad ligados a la transición ecológica.

La otra cara de la moneda viene dada por el trabajador joven, eternamente castigado a comenzar de manera tardía su andadura en el mercado de trabajo.

De entre los colectivos más afectados por las crisis económicas, los jóvenes son uno de los grupos que más han sufrido sus consecuencias en términos de desempleo, subempleos y exilio; todo estudio que desciende al análisis de su situación en el empleo, en la educación, en materia de Seguridad Social y en otros parámetros —como el que refleja el éxodo del talento hacia otros países con más posibilidades de desarrollo profesional—, pone de manifiesto las evidentes dificultades para su desarrollo personal, laboral y familiar, con escasas posibilidades de emancipación o acceso a la vivienda, lo que se traduce en cierta marginación y la falta de oportunidades dentro del sistema económico y social. En efecto, los problemas de acceso y dificultades en la permanencia en el mercado laboral han colocado a este sector poblacional, cuanto menos, en ese espacio intermedio entre los integrados y excluidos que es la vulnerabilidad social y, en algunos casos, en situación de clara exclusión social[32].

A la hora de explicar el fenómeno del paro y las causas de las notables diferencias existentes entre distintos países europeos, destaca la variable de la formación como elemento clave para garantizar una mejor adaptación de

31 STSJ Madrid 606/2022, de 20 octubre (AS 2023\924).

32 Belloch Sanz, P.: «Jóvenes y políticas de empleo», en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L.; Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B del M. Dirs. y Coords.): *Las políticas activas de empleo*…, cit., pág. 716.

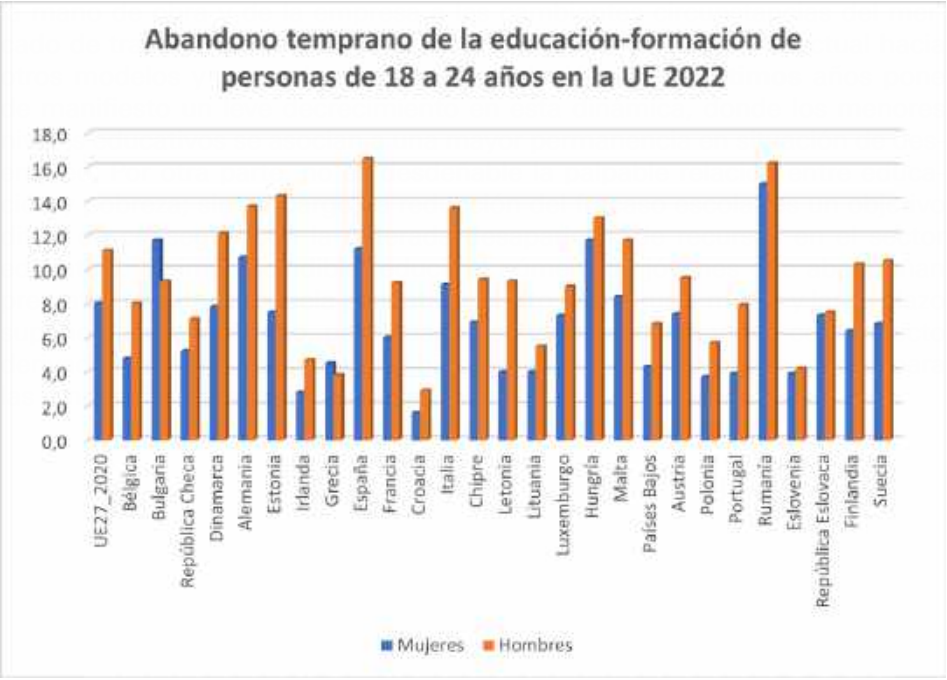


Gráfico 1. Autor: INE

Fuente: Eurostat. Indicadores Europa 2020

El abandono escolar temprano (Gráfico 1) viene condicionado por el fracaso escolar que sufren los jóvenes que no superan la etapa de Educación Obligatoria o no alcanzan de forma satisfactoria los objetivos que se plantean en esa etapa y deciden abandonar los estudios y tiene una ineludible repercusión y efectos negativos en la inserción del mercado de trabajo y carrera laboral futura[34] siendo uno de los objetivos prioritarios de las políticas educativas la de mantener la formación del joven más allá de las etapas obligatorias considerando los efectos positivos que ello supone para el desarrollo personal, social y como catalizador de una mayor expectativa en el acceso al mercado laboral; de hecho, el aumento del número de jóvenes y adultos con las competencias necesarias de carácter técnico y profesional para acceder a un empleo en el marco del trabajo decente y formados para poder emprender es uno de los objetivos de la Agenda 2030, siendo la calidad de la educación uno de los indicadores de desarrollo sostenible.

33 González Díaz, F. A.: «La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?», *Nueva revista española de Derecho del Trabajo*, núm.181, 2015, pág. 209 a 238.

34 Serrano, L.; Soler, A. y Hernández, L.: *El abandono educativo temprano: análisis del caso español*, Valencia (Ivie), 2013, pág. 42.

Pero si el abandono prematuro de los estudios constituye un problema a la hora de obtener un empleo de calidad, no lo es menos el exceso de cualificación que «desanima» al joven altamente preparado ante empleos que poco o nada tienen que ver con su preparación previa. De hecho, el porcentaje de titulados universitarios en España es uno de los mayores en el ámbito europeo, pero adolece de encontrarse entre aquellos que tienen mayores tasas de sobrecualificación, entendida esta como la discrepancia existente entre el nivel educativo de los trabajadores y aquel requerido para el puesto de trabajo que estos ocupan.

Teniendo en cuenta en número de titulados universitarios en España en 2021 comprendidos entre los 25 y los 34 años de edad, la tasa de sobrecualificación alcanza un 38.2 %, valor que se ha ido manteniendo en similares márgenes durante los últimos 10 años y superior porcentualmente al de la UE (Gráfico 2).

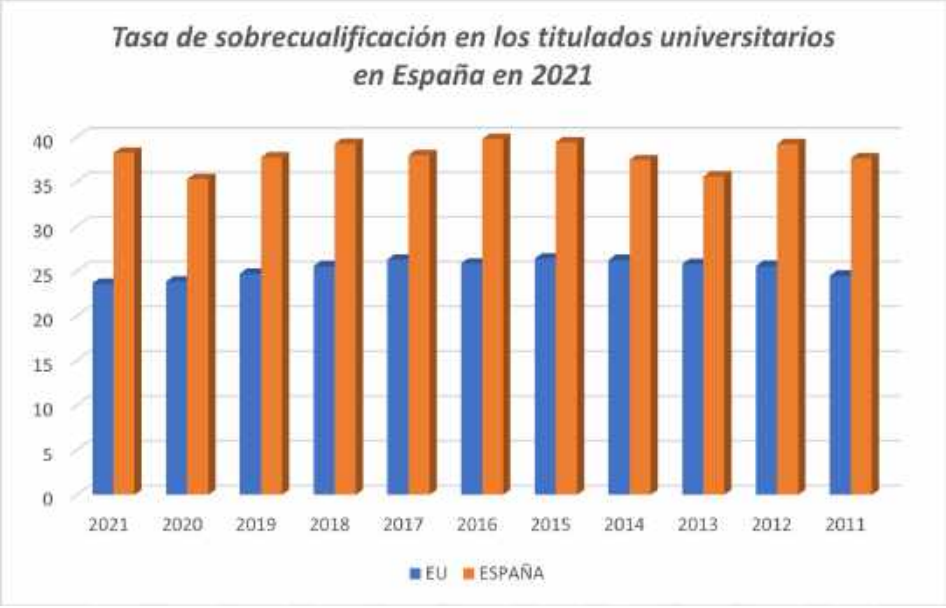


Gráfico 2. Autor: Elaboración propia

Fuente: European Union Labour Force Survey (EU LFS).
Indicador: «over-qualification rate (of terciary graduates)»
https://skillspanorama. cedefop.europa.eu/en/dashboard/over-qualification-rate-tertiary-graduates?country=EU&year=2021#6

De otra parte, pese al mentado elevado número de graduados españoles existentes respecto al resto de países de la UE en el año 2022, el número de ocupados en empleos altamente cualificados no se encuentra entre los mejores datos de la Unión, en gran medida a causa de que los sectores tractores de la economía no son de alta cualificación (Gráfico 3).

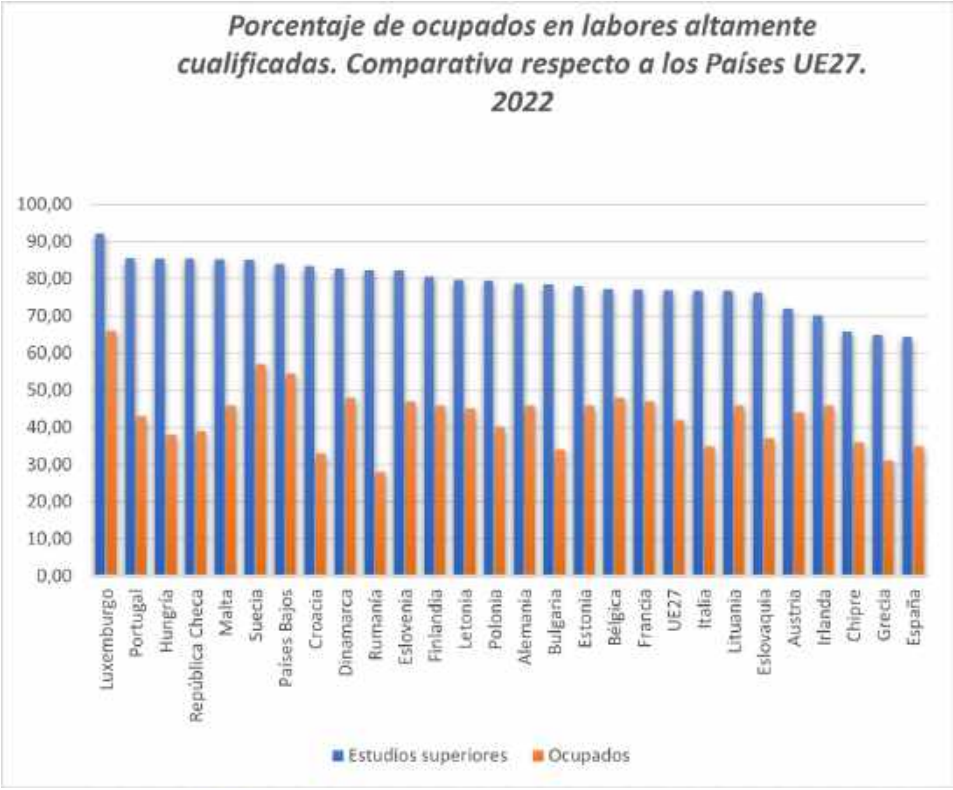


Gráfico 3. Autor: Elaboración propia

Fuente: Eurostat (LFS)

La crisis de empleo agravada por la pandemia de la Covid-19 afecto de manera especial al trabajador joven por lo cual desde la UE se adoptaron un conjunto de medidas dirigidas de manera especial a este colectivo tratando de descender y abordar los principales problemas detectados en el desempleo de los trabajadores de menor edad[35]:

1. Reforzar el programa de Garantía Juvenil incrementando la edad de los beneficiarios —el grupo destinatario se amplía de todos los jóvenes desempleados o inactivos menores de veinticinco años a todos aquellos menores de treinta— ante una realidad en la que la transición del ámbito educativo al laboral y la integración sostenible en el mercado se dilatan más a causa de la naturaleza cambiante del trabajo y a las capacidades solicitadas.

35 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación», COM (2020) 276 final.

2. Preparar para el futuro los sistemas de educación y formación profesionales sincronizando estos con los nuevos escenarios planteados por las transiciones ecológica y digital consiguiendo hacerlos adaptables a futuros desafíos. Para ello se considera un factor fundamental la inversión en la preparación digital del joven y garantizar el acceso a las herramientas y tecnologías necesarias tanto para los estudiantes como para el personal formador. La puesta en marcha de políticas de educación y formación profesionales modernizadas facilitarán una transición más ágil entre el ámbito educativo y el laboral.

3. Impulsar la formación de aprendices para conseguir adecuar las demandas de los empleadores a la oferta laboral. Para ello, la Alianza Europea para la Formación de Aprendices ha sido una acción esencial marcando nuevos compromisos para la formación digital y ecológica de aprendices, centrándose en sectores económicos como el de la economía circular, la economía azul, la construcción y renovación de edificios sostenibles, la movilidad inteligente, la agricultura ecológica y la energía.

4. Medidas adicionales de apoyo al empleo juvenil destinadas a cuantos se encuentren ante el paso del mundo educativo al laboral como a aquellos que se enfrenten a problemas con su primera transición. En esta transición se otorga a los servicios públicos de empleo un papel preponderante en la ayuda a gestionar los periodos de tránsito.

En otro orden, se establecerán medidas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al emprendimiento social[36] por cuanto este aumenta el atractivo del trabajo por cuenta propia para muchos jóvenes. En el ámbito de la protección social, el trabajador joven se encuentra en muchos casos desamparado; la proliferación de formas atípicas de empleo crea nuevas oportunidades, pero también pueden dejar amplios márgenes de desprotección por lo que algunos Estados miembros ya han adoptado medidas de apoyo a los grupos vulnerables entre los que se incluye este colectivo laboral.

Pese al panorama expuesto en relación con el trabajador joven y el maduro, en la transición laboral asociada al escenario ecológico el conocimiento y manejo de las nuevas tecnologías constituye un factor clave en la empleabilidad verde que no solo afecta a los nuevos empleos surgidos al hilo de la mentada transición sino que se extiende hasta los sectores más tradicionales como es el de la agricultura y la ganadería en los que se modifican procesos de trabajo que tratan de evitar los efectos indeseados y daños para el medio ambiente y se introduce el uso de aplicaciones y herramientas telemáticas cuyo fin es agilizar y facilitar el trabajo por lo que la formación en compe-

36 El Plan de Acción para la Economía Social de la Comisión, previsto para 2021, también se centra en la juventud, incluidas las oportunidades empresariales producidas por la economía social, tales como la ayuda a las comunidades locales, la celebración de pactos verdes de ámbito local y la activación de los grupos vulnerables

tencias digitales se convierte en cuestión nuclear en este nuevo marco de empleo diseñado.

2.2.- La formación en el punto de mira de la empleabilidad: especial referencia a la brecha digital

La transición justa exige el cumplimiento de los derechos laborales básicos que incluyen un derecho a la formación y la recualificación de los trabajadores; por cuanto hace a los de menor edad, deben tener acceso a un primer nivel de formación y educación necesario para desarrollar las habilidades que requieren los nuevos empleos verdes; en el caso de los de mayor edad, es evidente la necesidad de actualizarse en las competencias ya adquiridas y en muchos casos obsoletas.

La legislación española hace referencia a este derecho en un elenco normativo de protección que abarca desde la norma básica que regula el estatuto de los trabajadores hasta la legislación en materia de prevención de riesgos laborales[37], que establece entre los principios generales relativos a la prevención de riesgos laborales la formación de los trabajadores en materia preventiva (art. 2), derecho que se mantiene vivo en el art. 14 y de manera más detallada en el art. 19 dedicado íntegramente a la formación de los trabajadores en materia preventiva y reiterado en el TRLET.

La primera de las mentadas normas[38] reconoce en el art. 4.2.b) el derecho «a la promoción y formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad» además de contener la regulación de un contrato formativo —art. 11 TRLET— dirigido a la formación en alternancia con el contrato de trabajo retribuido al objeto de poder compaginar «la actividad laboral retribuida con los correspondientes procesos formativos en el ámbito de la formación profesional, los estudios universitarios o del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo», cuyos beneficiaros serán principalmente los jóvenes por cuanto el límite de edad para su celebración se cifra entre los 16 y 25 años (incrementado hasta 30 años hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 %)[39].

37 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

38 Real Decreto-Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET).

39 Se establece como salvedad para los contratos para la formación y el aprendizaje establecidos en las letras a) y b) del artículo 11.2 no contemplar el límite de edad cuando se suscriban en el marco de los programas públicos de empleo y formación contemplados en el texto refundido de la Ley de Empleo.

La otra modalidad de contrato formativo es aquella destinada a la práctica profesional en la que el puesto de trabajo deberá permitir la obtención de la misma adecuada al nivel de estudios o de formación objeto del contrato siguiendo el plan formativo individual elaborado por la empresa que deberá especificar su contenido.

La norma laboral quiere además ofrecer alternativas para que aquellos que se encuentran en periodos de descanso no vean penalizada su formación y capacitación laboral, bien por tratarse de trabajadores fijos discontinuos, bien por encontrarse en situaciones de excedencia; para los primeros, en aras a defender el derecho a la recualificación para aquellos trabajadores que ejercen su actividad laboral con carácter fijo-discontinuo, el art. 16.5 TRLET contiene una previsión sobre la posibilidad de incluir en los convenios colectivos de ámbito sectorial una bolsa sectorial de empleo en la que se podrán integrar las personas fijas-discontinuas durante los periodos de inactividad, con el objetivo de favorecer su contratación y su formación continua durante estos, todo ello sin perjuicio de las obligaciones en materia de contratación y llamamiento efectivo de cada una de las empresas. Además, otorga a estos trabajadores la consideración de colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral durante los periodos de inactividad (art. 16.8 TRLET); por cuanto hace a los segundos, la previsión encuentra recepción en el art. 46.2 TRLET al reconocer el derecho del trabajador en situación de excedencia a la asistencia a cursos de formación profesional, a cuya participación deberá ser convocado por la empresa, especialmente con ocasión de su reincorporación.

El sistema de protección formativo se extiende a las personas trabajadoras cubiertas por el Mecanismo RED, considerado a estas colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral así como a cuantos se encuentran afectados por un despido colectivo —de más de cincuenta trabajadores— debiendo ofertar a los afectados un plan de recolocación externa que incluirá medidas de formación y orientación profesional, atención personalizada al trabajador afectado y búsqueda activa de empleo.

Pero sin duda, el tenor más explícito en cuanto hace a la materia formativa se encuentra recogido en el art. 23 TRLET[40] cuando desciende al derecho del trabajador a la promoción profesional y una formación profesional adecuada, arbitrando un sistema de permisos que faciliten la concurrencia a exámenes y pruebas dirigidas a la obtención de títulos académicos y profesionales; la adaptación de la jornada para asistir a cursos de formación profesional; la concesión de permisos de formación o perfeccionamiento profesional con

40 En mayor profundidad, Requena Montes, O.: *Los derechos individuales de formación en el artículo 23 del Estatuto de los Trabajadores*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2019.

reserva del puesto de trabajo; o a la formación, a cargo de la empresa y que computa como trabajo efectivo, necesaria para la adaptación de la persona trabajadora a las posibles modificaciones operadas en el puesto de trabajo, afectando este último extremo en mayor medida a los trabajadores de mayor edad que han de recualificarse para poder desarrollar las nuevas tareas que exige su puesto de trabajo.

Si romper el nexo con la recualificación, la consideración del despido por causas objetivas es un claro ejemplo de la posibilidad de abandono indeseado del trabajador del mercado laboral por la falta de adaptación a nuevas condiciones o exigencias. El art. 52 TRLET recoge la posibilidad de la extinción del contrato por causas objetivas, esto es, por la ineptitud del trabajador o su falta de adaptación a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo tras haber abordado un periodo previo de formación. Esto no hace más que reforzar la idea de lo importante de la formación continua para preservar el empleo.

Con todo, los requerimientos que exigen las nuevas formas de desempeñar el trabajo suponen un reto tanto para el trabajador joven, que ha de formarse en aquellos sectores y habilidades de mayor demanda laboral, como para el trabajador de edad madura, por cuanto en un mercado cada vez más competitivo, el reciclaje constituye un imperativo en la carrera profesional de todo trabajador y especialmente a aquellos que superan los 45 años de edad y que precisan actualizar sus competencias y adaptarlas a las nuevas necesidades del mercado de trabajo para no ser expulsados del mismo. A la inadaptación a nuevos escenarios puede sumarse una precariedad laboral en la edad madura que implica un riesgo de pérdida del empleo y pese a que tal posibilidad puede no ser mayor que la de las personas más jóvenes, sus efectos pueden ser devastadores a cierta edad en la que se afronta el desempleo de larga duración convirtiendo así la edad en un factor que puede dificultar la contratación de trabajadores además de su formación por considerase poco rentable ante una posible jubilación o la merma de capacidades[41].

Jóvenes y maduros se enfrentan al mismo problema de la dualidad laboral desde puntos de partida diferentes la mayor o menor edad; los contratos temporales de carácter precario no constituyen una exclusiva del trabajador joven, sino que han sido utilizados como herramienta para sucesivas entradas y salidas del mercado de trabajo de la población de mayor edad. Por su parte, la población joven parece estar más expuesta a fórmulas laborales precarias como la temporalidad o el trabajo a tiempo parcial y también sienten la incertidumbre que sugieren estas modalidades contractuales.

Este panorama regulatorio contractual de carácter dual que favorece la contratación temporal supone un encadenamiento de contratos precarios

41 Bentolila, S., García-Pérez, J.I. y Jansen, M.: «El paro de larga duración de los mayores de 45 años», *Papeles de Economía Española*, 2018, núm. 156, pág.32.

que no permiten al joven adquirir la pericia ni la adecuada formación para acceder a elevados puestos de trabajo, lo que a su vez favorece la perpetuación de sus malas condiciones laborales. A estos factores es posible añadir que el joven suele tener una formación media superior a la de una gran parte de la población adulta pero el desempleo juvenil dificulta que se produzca el intercambio de experiencias e interactuación entre trabajadores maduros y experimentados y aquellos de menor edad cercenando la continuidad intergeneracional de los procesos productivos y un desarrollo pleno de las habilidades adquiridas por los jóvenes en su etapa formativa[42].

En este marco cobra gran relevancia la irrupción masiva de las nuevas tecnologías en el panorama laboral que ha transformado la economía y el mercado de trabajo con una constante digitalización y automatización empresarial difícil de abordar especialmente para el trabajador en edad madura que presenta mayores problemas de adaptación a los nuevos procesos de producción[43] lo que a su vez, ha llevado a acuñar un nuevo término como es el de «parados tecnológicos» que vendría a engrosar el número de desempleados de carácter estructural existente ante una evidente inadaptación sobrevenida. Así, a la discriminación por edad se añade otra de raíz tecnológica causada por una brecha digital generacional —que muestra sus peores datos a partir de los 55 años— que provocan una gran desventaja de carácter social y laboral[44].

Pese a que la edad de las personas no debería ser en principio una cuestión determinante para su capacidad de aprendizaje, lo cierto es que la mayor edad puede dificultar la adquisición de ciertas competencias o conocimientos que se encentran en constante variación; por otro lado, esta capacidad puede encontrarse fuertemente marcada por el desarrollo de la vida profesional de tal suerte que aquellos que ejercen una labor en determinados sectores profesionales y que precisan estar involucrados en procesos de reciclaje parecen gozar de mejores capacidades de aprendizaje a lo largo de su vida.

En cualquier caso, si el acceso a la formación de los trabajadores más maduros se enfrenta a dificultades mayores, la brecha de la edad muestra sus efectos más devastadores en el ámbito de las competencias digitales donde se añaden otros estereotipos como el desinterés o su incapacidad para adaptarse a la revolución tecnológica y a los procesos de digitalización; es cierto que su situación de partida respecto al joven es de desventaja por cuanto este

42 Arrazola, M., Galán, S. y Hevia, J.: «Desempleo juvenil en España: situación, consecuencias e impacto sobre la vida laboral de los adultos», *Papeles de Economía*, núm. 156, 2018, pág. 66

43 Cruz Villalón, J.: «Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía», *Temas Laborales*, núm. 138, 2017, págs. 13 y ss.

44 Serrano Falcón, C., «Las políticas activas de empleo para las personas de edad madura en la industria 4.0», en AA.VV.: *Envejecimiento activo y vida laboral* (Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J.A.., dirs.), Granada (Comares), 2019, pág. 468.

ha «crecido» en entornos sociales y educativos de carácter tecnológico pero el mentado desinterés por el aprendizaje o la incapacidad de adaptarse y hacerlo no afecta por igual a todas las personas de una misma edad si bien relega a los trabajadores maduros a actividades de corte más tradicional y los aleja de los sectores con mayor dinamismo tecnológico y los puestos de trabajo que guardan mayor relación con las tecnologías digitales[45]. En todo caso, cuando al factor tecnológico se agregamos el de la edad —brecha generacional— puede convertirse en una desventaja social y laboral e incluso desplegar un efecto discriminatorio cuando el trabajador mayor ve lesionados sus derechos y el acceso a oportunidades laborales[46].

Los efectos de la digitalización se vuelven especialmente nocivos contra los grupos más vulnerables siendo el colectivo de los mayores uno de los más perjudicados y donde los efectos —sobre todo a nivel laboral— son de mayor calado en tanto el impacto de la brecha digital en el empleo está fuertemente marcado por un conjunto de convicciones sociales y estereotipos descriptivos que llegan a ser prescriptivos[47]; por ello, la actuación de los poderes públicos debería orientarse no sólo al acceso a productos digitales sino hacia la formación en un uso adecuado de los mismos bajo los parámetros de exigencia que las nuevas formas de trabajo presentan[48].

En los últimos años han sido desarrolladas diversas acciones para la formación de la población en competencias digitales:

El Plan Nacional de Competencias Digitales —en el marco de la Agenda Digital 2026— establece un conjunto de parámetros y líneas de actuación entre las que destaca, por cuanto aquí importa, la formación en competencias digitales a lo largo de la vida laboral, tanto para empleados como desempleados del sector privado. Para ello es precisa la colaboración de los agentes económicos y sociales e intensificar el sistema de formación profesional en competencias digitales a lo largo de la vida laboral con el fin de que tanto las personas trabajadoras como las desempleadas sean capaces de desarrollar las competencias digitales exigidas para lograr la plena integración en la ya denominada economía digital.

Con el fin propuesto, las actuaciones ponen el centro de atención principalmente en dos cuestiones: por un lado, en la elaboración del «Programa de

45 Cabeza Pereiro, J.: «Trabajo y discriminación por edad», *Revista Internacional Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, 2022, pág. 243.

46 Olarte Encabo, S.: «Brecha digital, pobreza y exclusión social», *Temas Laborales*, núm. 136, 2017, pág. 293.

47 Cabeza Pereiro, J.: «Estereotipos vinculados a la edad», en AA.VV. (Cabeza Pereiro, J., Cardona Rubert, M.ª B. y Flores Giménez, F., coords.): *Edad, discriminación y derechos*, Aranzadi (Pamplona), 2019, pág. 97 y ss.

48 Cabeza Pereiro, J.: «La digitalización como factor de fractura del mercado de trabajo», *Temas Laborales*, núm.155, 2020, pág. 27.

formación profesional de capacitación digital modular y flexible» que trataría de dotar de una acreditación oficial de competencias digitales para estudiantes y trabajadores que favoreciera la portabilidad de los aprendizajes entre empresas, la actualización en nuevas competencias digitales mediante una configuración modular y proporcionara ofertas formativas flexibles, accesibles y próximas a los puestos de trabajo; por otro, mediante la integración en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales de una acreditación de competencias digitales a diferentes niveles, con especial atención a la adquisición de aquellas básicas.

Para los más jóvenes la oferta supone la inclusión de un módulo específico de digitalización aplicada en los programas formativos de grados de formación profesional y en el resto de oferta de formación profesional cuantos elementos de digitalización sean precisos para un correcto desempeño del concreto campo profesional.

Desde el ámbito público, la alfabetización digital de los trabajadores de mayor edad es afrontada a través de distintas iniciativas entre las que cabe destacar aquella ofrecida por la Cámara de Comercio de España que, como corporación de derecho público y en colaboración con la Administración Pública, ofrece una acción directa —Programa +45— dirigida al colectivo de mayores de 45 y hasta 60 años que se encuentren en situación de desempleo adaptada a sus capacidades con el fin de conseguir obtener la formación y/o la cualificación necesaria y adecuada a las necesidades de las empresas, creando un itinerario formativo que mejore las competencias digitales y profesionales en aras a favorecer las posibilidades de inserción laboral.

3.- Conclusiones y propuestas

Desde la irrupción de la terminología «verde» o «ecológica» en el modelo empresarial y productivo, ha habido una constante actividad de redefinición de aquellas actividades y procesos que pueden ajustarse al modelo de transición ecológica.

El término es extenso por cuanto afecta a multitud de esferas —económica, empresarial, laboral, medioambiental….— de entre las cuales, por cuanto aquí importa, cabe destacar la de los trabajadores afectados por los cambios que en las formas de trabajar esta transición marca o impone. Si bien son muchos los que defienden a ultranza el trabajo ecológico como potencial generador de empleo, no son menos los que afirman la elevada destrucción de puestos de trabajo que la ligazón de las premisas empleo ecológico y digitalización supone y que todo apuntaría a la posibilidad de prescindir de un elevado número de trabajadores para una multitud de esas «nuevas tareas» que podrían ser automatizadas.

A priori, es posible afirmar que la gran mayoría de políticas públicas medioambientales han sido motores generadores de empleo adicional pero

lo cierto es que no se han tenido en cuenta los factores tecnológicos que pueden sesgar resultados tan positivos; a ello cabe añadir en el supuesto español el factor territorial —capital humano, recursos naturales…— como cuestión determinante en la generación de empleo y otros elementos como a la estructura del tejido empresarial.

Por cuanto hace a la figura del trabajador ante el escenario descrito, es evidente que el tránsito hacia el modelo ecológico impone cambios significativos en las formas de trabajar, lo que afecta directamente a los empleados en varios sectores que van a precisar adaptaciones tanto en los niveles de habilidades profesionales como en las competencias digitales ya que han de enfrentarse a nuevos retos y circunstancias marcadas fuertemente por la introducción de nuevas tecnologías y la emergencia de empleos que precisan de capacidades diferentes para las cuales no ha sido formado. Estas dificultades se acrecientan cuando tenemos en cuenta un factor objetivo como es la edad que indudablemente repercutirá de manera positiva o negativa en este proceso de adaptación.

Pese a haber puesto de manifiesto las diferencias entre las dificultades laborales a las que se enfrentan los trabajadores de edad madura y jóvenes en esta transición posible extraer un factor común a ambos sobre el cual cabe incidir y este no es otro que el de la formación.

Las políticas públicas deben insistir en la tarea de conseguir una capacitación adecuada a las nuevas exigencias; en el caso del joven, más alfabetizado digitalmente, mediante una formación reglada y no reglada que apunte hacia la adquisición de las competencias requeridas por la llegada de nuevas profesiones asociadas al trabajo ecológico. Son muchos los jóvenes que, a pesar de conocer la existencia de estos nuevos nichos de empleo, no son capaces de identificar cuáles son las competencias verdes. Por otro lado, la formación reglada que capacita para el empleo verde suele ser demasiado elevada para los empleos y se adapta con dificultad a las necesidades particulares de los colectivos más vulnerables, formación, por otra parte, que aún no está muy delimitada en cuanto a conocimientos ser refiere.

La iniciativa llevada a cabo por la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica, a través del Programa emplea verde trató de impulsar la empleabilidad por cuenta ajena en la economía verde, esto es, en un escenario donde se creara empleo de calidad que a su vez contribuya a preservar y restaurar el medio ambiente, ampliando las posibilidades de trabajo en los sectores tradicionalmente relacionados con el cuidado del medio ambiente hacia otros potencialmente en crecimiento como es el tratamiento y la gestión del agua, la gestión de los residuos, los servicios ambientales, la protección de los espacios naturales y de la biodiversidad, la gestión forestal sostenible, el turismo rural o la educación y formación medioambiental, o en nuevos sectores emergentes: movilidad urbana, energías renovables, eficiencia energética, agricultura ecológica, etc., impulsados por la implantación de las políticas ambientales y de las estrategias de sostenibilidad a distintos

niveles, escalas y sectores. El programa es ejecutado a través de proyectos que enmarcados en la economía de transición hacia escenarios más ecológicos aúnan sus esfuerzos por conseguir trabajo digno y sostenible mediante acciones formativas con compromiso de contratación dirigidas a desempleados[49]. Se trataría así de conseguir el diseño de formaciones más prácticas, y ajustadas a las necesidades de empresas a través de un incremento de becas de estudio y la inclusión de módulos de orientación laboral.

El panorama se vuelve más hostil para el trabajador mayor cuya formación ofrece mayores dificultades ya que bien han sido expulsados del mercado de trabajo y ven escasa oportunidad en una formación tardía, bien se encuentran trabajando y no creen precisar de formación continua alguna para llevar a cabo sus tareas.

Con todo, en el proceso de transformación del mercado laboral en respuesta a las demandas de la transición ecológica es necesaria una revisión y adaptación constante de los puestos de trabajo y las actividades productivas en la cual las empresas y los trabajadores deben aunar sus esfuerzos y estar preparados para esta redefinición continua de roles y funciones y alinearse con los objetivos de sostenibilidad y protección del medio ambiente.

Por ello, no es posible considerar que la transición hacia un modelo económico y productivo más verde y ecológico es solo es una cuestión medioambiental, sino que también tiene profundas implicaciones en los mercados de trabajo, especialmente para colectivos más vulnerables, precisamente aquellos que presentan mayores dificultades a la hora de conseguir una reorientación de las habilidades laborales y un compromiso con la formación continua para garantizar su éxito ante estos nuevos desafíos y aprovechar las oportunidades ofrecidas de este nuevo escenario económico y laboral.

4.- Bibliografía

Arrazola, M., Galán, S. y **Hevia, J.**: «Desempleo juvenil en España: situación, consecuencias e impacto sobre la vida laboral de los adultos», *Papeles de Economía*, núm. 156, 2018.

Belloch Sanz, P.: «Jóvenes y políticas de empleo», en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L.; Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B Del M. Dirs. y

49 Entre varios de los que actualmente están en desarrollo cabe mentar el de «Trabajos sostenibles con contenidos digitales en un mundo rural (TRASOSDIMRU)» que incluye acciones en el ámbito de la administración de sistemas de gestión de la información, actividades auxiliares en agricultura; el Proyecto «El compostaje para la inserción laboral de personas vulnerables», dirigido a personas desempleadas, y sobre todo en personas en situación especial de vulnerabilidad, tales como mujeres, personas entre 35 y 45 años, residentes en zonas rurales y/o áreas protegidas, personas inmigrantes, personas con diversidad funcional, etc; o el Programa Smart Rural que incluye formación gratuita en agroecología, turismo rural técnicas de digitalización rural y sostenibilidad, finanzas y economía verde.

Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Aranzadi), 2016.

Bentolila, S., García-Pérez, J.I. y **Jansen, M**.: «El paro de larga duración de los mayores de 45 años», *Papeles de Economía Española*, 2018, núm. 156.

Cabeza Pereiro, J.: «Estereotipos vinculados a la edad», en AA.VV. (Cabeza Pereiro, J., Cardona Rubert, M.ª B. y Flores Giménez, F., coords.): *Edad, discriminación y derechos*, Aranzadi (Pamplona), 2019.

«La digitalización como factor de fractura del mercado de trabajo», *Temas Laborales*, núm.155, 2020.

«Trabajo y discriminación por edad», *Revista Internacional Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, 2022.

Cruz Villalón, J.: «Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía», *Temas Laborales*, núm. 138, 2017.

De La Cruz Leiva, J.L. y **Riera Díaz, M**.: «Estudio cuantitativo/cualitativo sobre vulnerabilidad en el empleo de la transición ecológica y análisis de nichos de empleo derivados de la adaptación al cambio climático», Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente UGT-CEC.

Esteve, A., Devolder, D., **Rentería, E.** y **Blanes, A.**: «La sostenibilidad demográfica del sistema de pensiones en España», *Panorama Social*, 2018.

Fernández Domínguez, J.J.: «La jubilación: un quebradero de cabeza permanente», *Foro de Seguridad Social,* 2000.

González Díaz, F. A.: «La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?», *Nueva revista española de Derecho del Trabajo*, núm.181, 2015.

Martínez Barroso, M.ª R.: «El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones», *Temas Laborales*, núm. 103, 2010.

Mercader Uguina, J.R.: «La reforma de la acción protectora en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 1997.

Monereo Pérez, J. L.: *La protección sociolaboral multinivel de los trabajadores de edad avanzada*, Albacete (Bomarzo), 2019.

Nieto Sáinz, J., Sanchez, A.B. y **Lobato, J.**: «Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático», *Papeles de economía española*, núm. 163, 2020.

Olarte Encabo, S.: «Brecha digital, pobreza y exclusión social», *Temas Laborales*, núm. 136, 2017.

Requena Montes, O.: *Los derechos individuales de formación en el artículo 23 del Estatuto de los Trabajadores*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2019.

Rodríguez Escanciano, S.: «La pensión de jubilación: algunas reflexiones tras sus últimas reformas», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 39, 2002.

Romero Hernández, O y **Romero Hernández, S.**: «Maximizing the Value of Waste: From Waste: Management to the Circular Economy», *Thunderbird International Business Review*, 2018.

Serrano Falcón, C., «Las políticas activas de empleo para las personas de edad madura en la industria 4.0», en aa.vv.: *Envejecimiento activo y vida laboral* (Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J.A.., dirs.), Granada (Comares), 2019.

Serrano, L.; Soler, A. y **Hernández, L.**: *El abandono educativo temprano: análisis del caso español*, Valencia (Ivie), 2013.

Suárez Corujo, B.: «Mayores y políticas de empleo: un análisis crítico», en aa.vv. (Monereo Pérez, J. L.; Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B Del M. Dirs. y Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Aranzadi), 2016.

CAPÍTULO VI

EL EMPLEO COMO EJE TRACTOR DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS TERRITORIOS RURALES: ESPECIAL REFERENCIA A LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA DE MONTAÑA

Rodrigo Tascón López

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de León

Natalia Castro Nicolás

Gestora de la Reserva de la Biosfera de los Valles de Omaña y Luna

Coordinadora de la secretaría técnica de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de Montaña de la UNESCO

Sumario: 1.- Empleo y despoblación rural: radiografía de situación y mirada panorámica a las reservas de la biosfera de montaña; 2.- El empleo como factor de consolidación de población en el territorio rural: ventajas y peligros; 3.- Los nichos de empleo sostenible en los territorios rurales en general y en las reservas de la biosfera de montaña en particular; 4.- El fomento del empleo en los territorios rurales: líneas adecuadas de actuación; 5.- El futuro del empleo en el mundo rural: revisión crítica; 6.- Bibliografía.

1.- Empleo y despoblación rural: radiografía de situación y mirada panorámica a las reservas de la biosfera de montaña

El entorno rural, que en gran medida puede situarse en un círculo sino plenamente coincidente, sí al menos concéntrico con aquella tan conocida como España vacía (o vaciada, según quien sea el artífice del relato[1]), por constituir una parte de ese todo que atraviesa singulares problemas para adaptarse a la postmodernidad, supone un reto especialmente delicado, entre otros aspectos, desde el punto de vista de la empleabilidad y la integración social[2].

La realidad incontestable del mundo rural (agudizada en zonas especialmente sensibles y vulnerables, como son las reservas de la biosfera de montaña[3], a las que el presente discurso prestará atención especial por razones geográficas y, bien está confesarlo, sentimentales), ha terminado por constituir en la actualidad un proceloso panorama en el que se conjugan notables dificultades actuales con evidentes (y crecientes) incertidumbres futuras[4].

El hasta ahora imparable proceso de despoblación indisolublemente unido a otro no menos imparable de envejecimiento, la más que evidente falta de alternativas socio-económicas, la inevitable pérdida de empleos, la insuficiencia de servicios públicos e infraestructuras, el estancamiento, cuando no firme decadencia del tejido productivo y, en fin, las dificultades de nueva empleabilidad, son problemas endémicos de amplias zonas de la geografía patria que, como es lógico, traen aparejados, en no pocos casos, una serie de problemas adicionales (escasez de recursos, adicciones, problemas de salud, inmigración irregular…) que colocan a sus (cada vez más escasos) habitantes en un riesgo significativamente superior a la media de exclusión social.

Revertir el proceso de despoblación y dotar a sus todavía residentes de verdaderas posibilidades de desarrollo social y laboral, abocan a buscar y

---

1 Al respecto, entre otros muchos que han abordado estos conceptos de nuevo cuño, Del Molino, S.: «La España vacía», *Letra Internacional*, núm. 129, 2019, págs. 11 y ss. o Martín, P.: «España Vacía, España Llena», *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 718, 2021, págs. 88 y ss.

2 Entre un elenco más amplio de derechos a defender y disfrutar, Camps Cervera, V.: «Sobre la España vacía y los derechos universales», *Revista Española de la función consultiva*, núm. 33, 2020, págs. 21 y ss.

3 Jaula Botet, J.A. y Vera Rebollo, J.F.: «Las reservas de la biosfera en el camino de la sostenibilidad», *Revista Forum de sostenibilidad*, núm. 6, 2012, págs. 77 y ss. o Delgado, A. y Ramírez García, S.: «La conciencia de la problematización de la despoblación en la red española de reservas de la biosfera», en AA.VV.: *Espacios rurales y retos demográficos*, Valladolid (UVA), 2020, págs. 577 y ss.;

4 Serrano Rodríguez, A.: «El modelo territorial y social de las Reservas de la Biosfera», *Ambienta: Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 129, 2021, págs. 96 y ss.

potenciar todas las medidas que el ordenamiento jurídico del Estado Social de Derecho, proclamado en el artículo primero de nuestro texto constitucional, permite, para tratar de fomentar el desarrollo de unas zonas que, sin temor a la exageración, puede decirse que llevan décadas perdidas en el estancamiento y la decadencia[5].

En este sentido, y tratando de articular un silogismo que dé lógica y sentido al presente discurso, a la premisa mayor apuntada (estancamiento y despoblación del ámbito rural), ha de seguir una premisa menor que reconozca que la población que aún permanece en tal ámbito queda especialmente expuesta al riesgo de exclusión social: ora por encontrarse en situación de desempleo de larga duración (una vez agotados algunos nichos tradicionales de empleo; *v. gr.* la minería); ora por padecer situaciones insoportables de precariedad laboral y falta de ingresos (desde los temporeros perceptores del PER a las personas con pensiones u otras rentas mínimas); ora, en fin, por ser inmigrantes que se han establecido en el entorno rural para ocupar aquellos puestos de trabajo que raramente los nacionales desean[6].

La conclusión del silogismo deberá ser entonces que se hace necesario utilizar todas la medidas que el ordenamiento jurídico permite para luchar contra un dilema que se presenta a menudo insoslayable entre la población que aún permanece en estos territorios rurales: asumir la pobreza y la exclusión social propia de un entorno con escasa actividad económica y social; o, alternativamente, aceptar (como en distintas épocas del pasado hicieran muchos de sus convecinos) que la solución pasa por la emigración hacia territorios urbanos más prósperos.

Entre tales medidas a considerar en la lucha denodada e incruenta contra este fantasma que asola el campo español (y de muchos otros lugares), y por cuanto ahora importa, será menester concentrar la atención en aquellos ámbitos de actuación relativos al empleo, tratando de adaptar, eso sí, sus perfiles generales a las múltiples y muy específicas peculiaridades (y dificultades añadidas) que presenta el entorno rural en España[7].

Con todo, antes de entrar en el análisis propuesto, es necesario parar mientes en una realidad evidente: no todos los muy extensos territorios que merecen la calificación de «rurales» presentan idénticas características, ni están exactamente expuestos a los mismos problemas. En este sentido, y

5 Corcoba Herrero, V.: «Laboratorios de aprendizaje: reservas de la biosfera», *Cuadernos para el diálogo*, núm. 27, 2008, págs. 90.

6 Para un tratamiento extenso desde un punto de vista sociológico, Cabero Diéguez, V.: «Pobreza y exclusión social en el ámbito rural», *Cuadernos Europeos*, núm. 8, 2010, págs. 29 y ss.

7 Entre muchos y por todos, Palacios Núñez, G.: «Emprendimiento social: integrando a los excluidos en el ámbito rural», *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 16, núm. 4, 2010, págs. 579 y ss.

aun cuando su situación sea igualmente delicada, hay zonas del agro español que aún mantienen unos niveles de actividad económica y social notables en los que, en lógica consecuencia, la despoblación (y el desinterés subsiguiente de los poderes públicos, en cuyo comportamiento el número de potenciales votantes sigue condicionando —consciente o inconscientemente— las políticas públicas a implementar en un determinado lugar) aún no ha dejado sentir sus efectos con toda su virulencia.

Tales «privilegiados» lugares del campo español aparecen normalmente vinculados a alguna actividad agropecuaria (permítase la expresión que no encierra la aparente *contradictio in terminis* que semeja) «industrializada» y, a la vez, superespecializada (*v. gr.*, entre otros ejemplos similares que el lector conocerá, el mar del plástico en Almería o, por buscar un referente geográfico próximo al lugar donde se desarrolla la presente investigación, la zona del páramo leonés), que ha permitido mantener un notable éxito productivo y comercial, con una estabilización (bien es verdad que siempre ligeramente a la baja) de la población residente.

Frente a tales ámbitos rurales, existen otros en los que el proceso de abandono descrito se ha acelerado notablemente en los últimos lustros, superando incluso en intensidad a aquel ya histórico producido en las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado, cuando nuestros padres y abuelos emigraron del campo a la ciudad en busca de los mejores empleos industriales y las múltiples comodidades que la incipiente modernidad urbana ofrecía.

Entre esos territorios en los que el proceso de despoblación y el estancamiento se ha manifestado de forma más virulenta cabe destacar, sin duda alguna, a las reservas de la biosfera, islas de sostenibilidad en medio de la nada[8], y, dentro de ellas, a las que quedan ubicadas en territorios de montaña.

Con carácter general, y como seguro el lector conoce las Reservas de la Biosfera constituyen una figura interesante desde variados puntos de vista. En este sentido, las Reservas de la Biosfera tratan de responder a una pregunta clave: «¿es posible otra gestión en los territorios rurales con desafíos demográficos?»[9]. La respuesta al interrogante dependerá de diversos factores que contribuyen al declive del mundo rural (envejecimiento, masculinización, vaciamiento, por mencionar sólo los más conocidos) y que en algunos casos suponen desafíos contrapuestos[10].

---

8 Blanco Ballón, J. y Miranda Barros, D.: «Las reservas de la biosfera: gobernanza y grupos de acción local», en AA.VV. (Fra Paelo, U., Ed.): *Las reservas de la biosfera como estrategia territorial de sostenibilidad*, Madrid (UNAM) 2011.

9 García De Celis, A.J.; Abad González, S. y Castro Nicolás, N.: «Las Reservas de la Biosfera: de territorios-modelo a territorios-refugio», en AA.VV.: *Rural renaissance: territorio, precio y valor*, Pamplona (Aranzadi), 2023, pág. 423.

10 Molinero Hernando, F.; Alario Trigueros, M.: *Una mirada geográfica a la España rural*, Madrid (Revives), 2022, págs. 26 y ss.

Probablemente las Reservas de la Biosfera «constituyen el grado máximo y más negativo del desafío económico, social y demográfico, que implica un estadio avanzado de despoblamiento, llegando al abandono definitivo o en ciernes de muchos núcleos de población y unas tasas límite de envejecimiento, masculinización, aislamiento y/o baja densidad»[11].

Estas condiciones se dan en ciertos espacios rurales (*v. gr.*, zonas de la cordillera Cantábrica, por acudir al ejemplo geográfico más cercano al ámbito geográfico en el que se desarrolla la presente investigación) asiladas y con dificultades para el desarrollo de actividades económicas mínimamente rentables en términos del actual mercado globalizado, habiendo sido afectadas por un proceso migratorio masivo (auténtico éxodo) en el último tercio del siglo XX, que se ha prolongado de forma consistente en las primeras décadas del XXI, haciéndolas quedar al borde del despoblamiento y abandono absolutos.

Sin embargo, conviene tener presente que, desde otro punto de vista, son territorios con un extraordinario valor natural, cultural, ambiental y paisajístico, heredado de modos de aprovechamiento agro-silvo-pastoril basados en una sabia y tradicional combinación de gestión propiedad comunal/propiedad privada, en un medio físico de media y alta montaña, con un clima duro y una orografía difícil[12].

Estos valores han hecho que la UNESCO los haya considerado merecedores de una especial consideración, anudando la declaración de Reservas de la Biosfera (también, en ocasiones, el de sitio de importancia del patrimonio agrícola mundial por parte de la FAO) a tales territorios[13].

La trayectoria ya relativamente dilatada como Reservas de la Biosfera de estos territorios permite «llevar a cabo un análisis de su función como agentes dinamizadores del territorio y, sobre todo, su papel en la puesta en marcha y ensayo de modos de gestión del mismo diferentes o complementarios a los desarrollados tradicionalmente… Las Reservas de la Biosfera, por su propia idiosincrasia y concepción, ponen el acento en la participación pública y en la generación de iniciativas de abajo arriba, desde los pobladores hacia las Administraciones, tratando de reactivar órganos de gestión casi olvidados, bien sean Consejos de Participación u órganos similares (reminiscencias de los antiguos concejos de hombres buenos que vieron tales lugares desde

11 García De Celis, A.J.; Abad González, S. y Castro Nicolás, N.: «Las Reservas de la Biosfera: de territorios-modelo a territorios-refugio», en AA.VV.: *Rural renaissance: territorio, precio y valor*, cit., pág. 424.

12 López Trigal, L. *et allí: El territorio de León: provincia, comarcas y ciudades*, León (Servicios de Publicaciones de la Universidad de León), 2022, págs. 13 y ss.

13 Entre otros, Marañón Martínez, M.: «Evolución de los instrumentos de planificación, gestión y evaluación de las reservas de la biosfera», en AA.VV.: *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*, Madrid (UAM), 2017, págs. 492 y ss.

luengos siglos atrás)… Además, las Reservas de la Biosfera suelen ser un órgano que concita a su alrededor un espacio blando, suave, no politizado, donde es más fácil compartir diferentes sensibilidades. Incluso la parte negativa de la falta de competencias de intervención directa en el territorio, se convierte en algo positivo al actuar como espacio de diálogo desde el que no surgen medidas punitivas.

Por lo tanto, puede afirmarse que las Reservas de la Biosfera representan otro modelo de gestión del territorio y pueden ser inspiradoras de otras formas de enfrentar los problemas y necesidades del medio rural»[14]. Sus principios rectores de funcionamiento quedan situados en la sostenibilidad de sus iniciativas, el fomento de la participación ciudadana (de abajo arriba) partiendo de la población que habita el territorio y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, dinamizando el desarrollo humano, social y ambiental[15].

En gran medida, este modelo de gestión se basa en buscar la colaboración y alianza con otras instituciones del entorno (asociaciones, entidades locales, universidades) que ayuden a desarrollar iniciativas realistas que puedan contribuir al beneficio y desarrollo sostenible del territorio, tal como establece la UNESCO en los documentos fundacionales de las Reservas de la Biosfera[16].

A pesar de todos los elementos en su contra, las Reservas de la Biosfera están consiguiendo desarrollar significativas iniciativas en materia de formación y sensibilización; recuperación y puesta en valor del patrimonio cultural y natural (incluidas la de fomento de actividades turísticas y de ocio); puesta en marcha de marcas de calidad para la comercialización de sus productos tradicionales (artesanía y artículos agroalimentarios y ganaderos); y transferencia de conocimiento y apoyo a la investigación.

Téngase en cuenta la mayor dificultad para comercializar unos productos con poca masa consumidora (el km 0 se convierte en utopía cuando el entorno está despoblado), con una menor ayuda tecnológica (el Internet de las cosas aún no se ha incorporado a estos procesos artesanales de producción) y una mayor distancia y dificultad para competir en núcleos urbanos con productos estandarizaos por la industria.

---

14 García De Celis, A.J.; Abad González, S. y Castro Nicolás, N.: «Las Reservas de la Biosfera: de territorios-modelo a territorios-refugio», en AA.VV.: *Rural renaissance: territorio, precio y valor*, cit., pág. 425.

15 Entre otros, Marañón Martínez, M.: «Evolución de los instrumentos de planificación, gestión y evaluación de las reservas de la biosfera», en AA.VV.: *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*, cit., págs. 492 y ss.

16 UNESCO: *Una nueva hoja de ruta para el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) y su Red mundial de Reservas de Biosfera. Estrategia MABA (2015-2025). Plan de Acción de Lima (2016-2025). Declaración de Lima*, París (UNESCO), 2017, pág. 3.

Con buen hacer, paciencia, trabajo a largo plazo, forja de alianzas (*v. gr.*, la reserva de la Biosfera de los Valles de Omaña y Luna, sita en la montaña de León, desempeña desde 2022 la Secretaría Técnica de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de Montaña), mejora de las relaciones intergeneracionales (la memoria de los mayores soñando futuros para los más jóvenes), el aprovechamiento de conocimientos compartidos (de ahí la importancia del open Access también en el mundo rural) y la colaboración público/privada, se pretende sacar adelante un tejido microempresarial ligado a la bioeconomía en el territorio y vinculado a la Marca Reserva de la Biosfera.

En fin y a la postre, que las Reservas de la Biosfera constituyen «laboratorios de sostenibilidad» en los que se están ensayando nuevas formas de gestión de los territorios rurales que acaso jueguen el papel de «botes salvavidas» ante el inminente «naufragio ecosocial» que ya parece difícil de evitar, pudiendo convertirse en «territorios-refugio», atractivos para nuevos pobladores, si bien su perspectiva queda seriamente empañada, como ya se ha dicho, por los grandes desafíos sociales y económicos que enfrentan en la actualidad, y que no impiden que, desde el optimismo, se pueda ver en ellas «un referente para abordar los problemas actuales y comenzar a imaginar soluciones a los venideros»[17].

Ahora bien, de nuevo, no todos los territorios reconocidos como reserva de la biosfera presentan igual situación. La pertenencia al género no lleva, en modo alguno, a la homogeneidad de problemas y situaciones. Antes al contrario, algunas están ubicadas en lugares muy poblados y con un notable grado de actividad y prosperidad (*vr. gr*., en el caso español, la Reserva de la Biosfera de Menorca o la de Mariñas Coruñesas) y otras, por el contrario, están en zonas rurales especialmente expuestas a los problemas apuntados[18].

Entre ellas, en España y en otros países, están las ubicadas en territorios de montaña, donde a todos los problemas detectados (y explicados de forma sucinta en las páginas precedentes), se une una orografía que (por más que, en ocasiones, resulte verdaderamente espectacular y apropiada para dar contenido a una postal o a un fondo de pantalla) se presenta significativamente adversa para el normal desenvolvimiento de muchas de las actividades humanas, provocando la sensación de lejanía y aislamiento que tantas veces tienen sus residentes.

Esta especial singularidad, que exacerba los problemas ya de por sí grandes del mundo rural, llevó a la constitución de una red mundial de reservas

17 García De Celis, A.J.; Abad González, S. y Castro Nicolás, N.: «Las Reservas de la Biosfera: de territorios-modelo a territorios-refugio», en AA.VV.: *Rural renaissance: territorio, precio y valor*, cit., pág. 430.

18 Bilbao González, R. y Díez Casero, J.: «Las Reservas de la Biosfera en Castilla y León: una oportunidad frente a la despoblación», en AA.VV. (Onaindia Olade, M., Coord.): *Servicios ambientales en reservas de la biosfera españolas*, 2010, págs. 147 y ss.

de la biosfera de montaña, cuyo proceso de conformación ha estado liderado por un grupo de expertos a nivel mundial coordinados por la UNESCO y lanzada en sus primeros pasos por 2 secretarías técnicas, el Centro de Investigaciones Eco-Ambientales de la Academia de ciencias de China; y la Reserva de la Biosfera de los Valles de Omaña y Luna, sita en la provincia de León.

Sus labores y trabajos, aún incipientes, tratan de mostrar la singularidad indudable de estos territorios y, a la par, la necesidad de elaborar estrategias propias para afrontar los problemas que de forma prolija se han ido detallando a lo largo de las páginas del presente ensayo. Entre ellas, no debería ser la menor la de tratar de buscar nichos de empleo como factor de consolidación de población en el territorio rural, cuestión esta que se pasa a analizar ahora con un mayor detalle.

2.- El empleo como factor de consolidación de población en el territorio rural: ventajas y peligros

Pocas dudas pueden caber acerca de que la creación (y mantenimiento) del empleo, que de forma lógica e inexorable transita unida al desarrollo de actividad productiva y subsiguiente creación de riqueza, es una de las mejores fórmulas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, tanto desde el punto de vista individual (la persona que se beneficia de la obtención de un puesto de trabajo y, amén de una cierta integración social, obtiene el cauce adecuado para allegar los recursos económicos con los que satisfacer las necesidades familiares), como desde el colectivo (zonas que encuentran revitalización a través del asentamiento de empresas, con el consiguiente efecto multiplicador que su actividad provoca y que se propaga de forma fluida hacia otros ámbitos económicos —restauración, comercio, servicios auxiliares…— que aumentan su impacto beneficioso en el territorio)[19].

En tal sentido, podría afirmarse sin ningún género de dudas que el fomento de la actividad productiva y de la creación de empleo es una medida que, encuadrable en aquel canto de sirena constitucional de las políticas públicas «orientada al pleno empleo» (art. 40 CE), ha de estar en el punto de mira en cualquier territorio; pero mucho más, obviamente, en zonas rurales donde, como se ha descrito, la tendencia contraria (pérdida de empresas y puestos de trabajo en sectores tradicionales) ha supuesto la generación de una inercia negativa que amenaza de forma evidente el bienestar de sus habitantes.

Desde luego, la creación de empleo presenta notables beneficios de todos bien conocidos: proporciona ingresos estables a las personas trabajadoras, desterrando el riesgo de pobreza y exclusión social; permite una mínima

19 Cabero Diéguez, V.: «Pobreza y exclusión social en el ámbito rural», cit., págs. 29 y ss.

estabilidad vital, tan necesaria para abordar retos personales tan evidentes (y socialmente necesarios) como formar una familia o adquirir una vivienda; o, por no seguir, provoca efectos multiplicadores colaterales, por la necesidad de implantación de negocios dirigidos a satisfacer las necesidades surgidas al albur del desempeño profesional y familiar de las personas trabajadoras[20].

Ahora bien, como la todavía reciente Ley 3/2023, de Empleo, se encarga de precisar, estas políticas públicas (y, por supuesto, también la iniciativa privada) han de tener una necesaria «perspectiva local» que advierta y considere los problemas propios y singulares de los territorios donde se va a pretender crear puestos de trabajo. Tal principio adquiere perfiles propios cuando se trate del ámbito rural, por las especiales dificultades (tantas veces mencionadas) para lograr la efectiva generación de actividad económica y social y, correlativamente, de empleos adecuados (y perdurables) en tales referentes geográficos.

En efecto, resulta de todo punto necesario que el fomento de empleo en el ámbito rural cuente con una perspectiva adecuada de las realidades socio-económicas y las perspectivas productivas que resultan mínimamente posibles y, además, recomendables, en los territorios rurales. Será tarea de los poderes públicos, tanto nacionales, como autonómicos, como, en fin y atendiendo a la tradicional división administrativa de nuestro país, locales, detectar y diseñar aquellas medidas orientadas a aprovechar y mejorar las oportunidades de empleo y actividad que se den en cada específico territorio.

Item más, en este proceso de fomento del empleo, ha de buscarse especialmente aquello que el punto 8 ODS «trabajo decente», como recurso de calidad que permita el bienestar de las personas trabajadoras y, además, y en el específico ámbito rural, que sea sostenible desde el punto de vista social y ambiental, lo que eleva el punto de exigencia, pues no cualquier empleo será apropiado para cumplir las expectativas y objetivos propios de estos territorios, en especial si de Reservas de la Biosfera se trata, habida cuenta de que su constitución busca, precisamente, el mantenimiento de las singularidades humanas y ambientales que le son propias.

Por otro lado, no hay que perder de vista una problemática específica que, sin duda, resulta en gran medida paradójica. Desde luego, con carácter general, el sentido común permite afirmar que la creación de empleo es una medida óptima para fijar población en un determinado territorio. Ahora bien, esta verdad, que a fuer de evidente se ha dado por sentada, resulta a veces contradicha por la realidad del mundo rural que, de nuevo, se muestra tozuda y difícilmente reconducible a criterios apriorísticos.

En efecto, no son pocos los casos que permite detectar la experiencia en los que, ni siquiera la creación de empleo resulta suficiente para fijar población

20 Entre muchos y por todos, Palacios Núñez, G.: «Emprendimiento social: integrando a los excluidos en el ámbito rural», *Revista de Ciencias Sociales*, cit., págs. 579 y ss.

en el ámbito rural[21]: piénsese en aquellos agricultores que, merced a la informatización de su explotación (muestra aquí la tecnología sus múltiples faces), residen en las (teóricamente) más cómodas y atractivas capitales de provincia, controlando de forma remota su explotación y asistiendo puntualmente, doquiera sea necesario, para atender la tarea agropecuaria en cuestión.

Piénsese, igualmente, en aquellas personas que desempeñan un empleo (algunos de ellos ciertamente cualificados, como el personal sanitario de los consultorios médicos rurales, el profesorado de los centros educativos —mantenidos a veces de forma heroica por las administraciones educativas donde «resistan» apenas unos pocos estudiantes— o el relativo al sector bancario de las sucursales rurales) ubicado en un pueblo pero que, gracias a la mejora de las comunicaciones por carretera (normalmente fruto del ingente esfuerzo de Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales para «integrar» tales territorios en la vida socio-económica) prefieren asumir un desplazamiento diario y mantener su residencia atraídos por las «luces de ciudad».

Piénsese, en fin y por no seguir, en aquellos prestadores de servicios del ámbito local (minoristas y proveedores de alimentos, vendedores de ropa…) que, aun realizando su labor para los (escasos) habitantes de los pueblos, prefieren un centro móvil e itinerante cual es la arquetípica furgoneta, refrigerada cuando fuera menester en atención a lo perecedero del producto (y acompañado del inolvidable clamor del claxon cuando entran en alguno de los muchos pequeños pueblos de la geografía patria para anunciar que, ahora sí, por unos breves instantes, el pueblo —durante el resto del tiempo desatendido— cuenta con alguien que suministra el necesario pan, pescado, fruta o alguna otra preciosa y efímera mercancía) que terminará cada tarde, una vez acabada la faena, en un aparcamiento de la urbe cercana.

Esta realidad, que a quien transita a menudo el mundo rural le resultará familiar, aboca a un problema que, como el de la Esfinge, es difícil de resolver. Parece como si alguna maldición hubiera sido proferida contra esa mundo rural, atávico e indomable, que hace imposible que prospere civilización alguna perdurable más allá de los estrechos e inquebrantables muros de la ciudad. Si la ciudadanía del siglo XXI ha decidido que quiere residir en ciudades y, de hecho, el mundo moderno parece pensado exclusivamente para sus residentes, cuán difícil revertir el proceso que ha conducido a esa España vacía o, de nuevo la expresión más dura, entre todos, vaciada[22].

Se podrán cargar las tintas hacia los poderes públicos, que no han dado con la tecla o no han realizado un esfuerzo inversor suficiente y adecuado.

21 Sobre esta paradoja, Serrano Rodríguez, A.: «El modelo territorial y social de las Reservas de la Biosfera», cit., págs. 96 y ss.

22 Del Molino, S.: «La España vacía», cit., págs. 11 y ss. o Martín, P.: «España Vacía, España Llena», cit., págs. 88 y ss.

Mas, con todo, han de reconocerse las dificultades que provienen de un estilo de vida que ha calado en el imaginario colectivo: una población escasa y, además, flotante, que multiplica su número en ciertos momentos del año y hace difícil cualquier cálculo, pero que demanda (y casi condiciona su permanencia a) obtener unos servicios públicos de igual intensidad y calidad (nótese el oxímoron en términos de eficiencia económica y aún de aritmética electoral) que los ofrecidos en zonas urbanas[23].

Incluso, y si se quiere ser totalmente honesto, se ha de reconocer que el esfuerzo inversor del poderes públicos ha sido en no pocas ocasiones grande (mantenimiento de centros educativos con escasos estudiantes para no privar al pueblo de su colegio tradicional, apertura de consultorios médicos en zonas con escasísimos habitantes…) pero que ha terminado fracasando (incluso a veces se ha visto acelerado; repárese, de nuevo, en la trampa de las infraestructuras viarias, que permite el desplazamiento diario a la ciudad en vez del asentamiento permanente en el campo) frente a una clara preferencia de la población general, bajo los auspicios de la opulencia de la vida urbana, dotada de mayores servicios, ofertas de empleo y posibilidades de acceso a la cultura.

Difícil coyuntura, por tanto, la vivida en el mundo rural que, con todo, conserva atractivos que ofrecer a quien quiera verse tentado por las bondades de la Arcadia. Una vida tranquila, en contacto con la naturaleza y alejada del estrés que muchas veces trae consigo la vida en las grandes ciudades. Ahora bien, estas ventajas que encandilarán a algunos (parece que no muchos) no están siendo lo suficientemente poderosas (o, al menos, no puestas en valor en grado suficiente) como para revertir un proceso de despoblación y envejecimiento que se muestra evidente y que la creación de empleo podría llegar a combatir, pero que necesitaría de otros aditamentos para lograr la efectiva fijación de población en el ámbito rural; y eso que, como se verá a continuación, no puede decirse que falten nichos de empleo en el mundo rural.

3.- Los nichos de empleo sostenible en los territorios rurales en general y en las reservas de la biosfera de montaña en particular

Bajo la perspectiva hasta ahora apuntada, cabe tratar de esbozar cuáles son los nichos de empleo que en los ámbitos rurales con carácter general, y en algunos de ellos a los que el presente ensayo presta atención particular (las reservas de la biosfera de montaña), pueden resultar especialmente factibles y apropiados, debiendo constituirse, por tanto, en los objetivos prio-

23 Al respecto, entre otros, Camps Cervera, V.: «Sobre la España vacía y los derechos universales», cit., págs. 21 y ss.

ritarios de los poderes públicos y, a la par, mostrándose como objetivos razonables para los potenciales inversores y emprendedores en el territorio rural español.

Desde luego, el abanico de posibilidades resulta un tanto ambivalente pues, de un lado, son muchas las actividades que potencialmente y en teoría pueden desarrollarse en el campo español; pero, de otro, no es fácil implementar proyectos (y la realidad se muestra tozuda en este sentido) que acaben por cuajar en un marco tan preñado de problemas como el que el discurso ha venido describiendo.

Así las cosas, y como catálogo más enunciativo que exhaustivo, en modo alguno *numerus clausus*, sino tan solo relación abierta a la que el lector experimentado en estas cuestiones podrá de seguro unir otros varios, cabe mencionar los siguientes potenciales nichos de empleo (algunos ya tradicionales aun cuando siempre quepa encontrar nuevos matices; otros más novedosos y en consonancia con el correr de los tiempos) que se muestran especialmente apropiados para el ámbito rural español:

I.- Las tradicionales actividades agropecuarias pero enfocadas desde un nuevo prisma de producción ecológica y sostenible. Desde luego, las actividades del sector primario son las que durante milenios han mantenido al ser humano atado al ámbito rural; ahora bien, la tecnificación del campo ha permitido reducir de forma drástica la mano de obra dedicada a las tareas agrícolas y, a la postre, ha sido uno de los factores clave de su despoblación.

Con todo, la renovación de muchas actividades agrícolas claramente incentivadas ahora hacia los modos de producción ecológica, como muestra la nueva Política Agraria Común Europea, que pretende lograr que al menos un tercio de las actividades del sector primario sean ecológicas en el año 2030, supone nuevos retos y nuevos escenarios en los que los territorios rurales pueden salir claramente beneficiados, tanto por el acogimiento de actividades de mayor valor añadido, como por el incremento de las demandas de mano de obra que tales actividades requieren (frente a su equivalente hipertecnificado de la hoy llamada agricultura convencional)[24].

Se presenta así un nicho evidente de empleo, hasta ahora solo muy parcialmente desarrollado, en el que las vastas superficies semiabandonadas pueden mostrarse como una nueva tierra prometida para el emprendimiento (que puede y será apoyado de forma decidida desde el ámbito público), con el consiguiente incremento de población que tal actividad puede traer aparejada.

II.- Las actividades de turismo rural y de aventura. La belleza natural y las posibilidades de experiencias son un potencial que, si bien ha sido ya fomen-

24 Al respecto, Quirós Hidalgo, J.G. y Tascón López, R.: «Andamiaje jurídico-normativo del sector agropecuario a partir del Derecho de la Unión Europea», en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S., Dir.): *La negociación colectiva en el sector agrario*, Madrid (CCNCC), 2023, págs. 25 y ss.

tado y desarrollado por los poderes públicos, aún no ha alcanzado todo su potencial en algunas zonas que, si debidamente encauzadas, puede ofrecer aún muchos encantos para otra forma de ocio y turismo[25].

De nuevo, el fomento público y la iniciativa privada han de convivir para lograr unos resultados satisfactorios en un campo que puede convertirse en uno de los santo y señas más representativos de los territorios rurales y que aún tiene un margen de crecimiento interesante en España.

III.- Las actividades de conservación y mantenimiento de los lugares de interés ecológico. A medida que el interés ambiental ha ido creciendo, desde luego, lo han hecho las actividades profesionales vinculadas a la conservación de los espacios de alto valor. Hoy, tal nicho de empleos se encuentra en un momento en el que, por fuerza, su desarrollo ha de ser exponencial, ofreciendo alternativas de creación de empleo que pueden aportar población estable a los territorios rurales[26].

IV.- Las actividades vinculadas a la producción de energía a través de fuentes renovables. La transición energética es, sin duda, uno de los elementos de mayor repercusión socioeconómica en el actual contexto; la implantación de las energías renovables ha requerido de nuevos espacios en los que, desde luego, el ámbito rural ha jugado (y debe continuar haciéndolo) un papel destacado.

Con todo, el presente discurso ha de advertir que algunas de las infraestructuras que requiere el desarrollo renovable casan mal con la idea de conservación ambiental que debe presidir la gobernanza rural, en especial en algunos territorios tan sensibles como las reservas de la biosfera, motivo por el cual será preciso aguzar el ingenio y no recurrir a soluciones fáciles pero que no tengan en cuenta todos los intereses en presencia[27].

V.- Los empleos vinculados a la prestación de servicios públicos en el ámbito rural. El mentado mantenimiento de los servicios públicos (de toda índole, pero seguramente los más destacados sean los vinculados a sanidad, educación y gestión local) en el ámbito rural ha de suponer, por fuerza, un nicho importante de empleos a ubicar en este contexto geográfico, aun cuando, como ya se advirtió, probablemente aquí el desafío esté más en lograr que quienes resulten merecedores de tales puestos decidan asentarse de forma permanente en el territorio, y no desarrollar el clásico viaje de ida y vuelta que hace que ni siquiera estas personas con trabajo en el campo residan en dicho ámbito[28].

---

25 Puertas Cañaveral, I.: *Ecoturismo en las reservas de la biosfera*, Granada (Universidad de Granada), 2007, págs. 23 y ss.

26 Jaula Botet, J.A. y Vera Rebollo, J.F.: «Las reservas de la biosfera en el camino de la sostenibilidad», cit., págs. 77 y ss.

27 Corcoba Herrero, V.: «Laboratorios de aprendizaje: reservas de la biosfera», *Cuadernos para el diálogo*, núm. 27, 2008, págs. 90 y ss.

28 Marañón Martínez, M.: «Evolución de los instrumentos de planificación, gestión y evaluación de las reservas de la biosfera», en AA.VV.: *Naturaleza, territorio y ciudad en un*

VI.- Los empleos vinculados a la satisfacción de necesidades de la población aún residente en el mundo rural. Las características propias de la población rural (escasa y envejecida) hacen que requieran ciertos servicios y atenciones para los cuales en gran media todavía no existe un tejido empresarial adecuado. Queda aquí un amplo margen para que la iniciativa privada desarrolle fórmulas flexibles que permitan prestar estas actividades en favor de la población rural[29].

VII.- Los empleos vinculados a las posibilidades de prestación de servicios a través de teletrabajo desde el ámbito rural. Por último, conviene mencionar una posibilidad que quizá sea en cierta medida una quimera pero que, desde luego, no ha de ser desechada a la ligera. La consecución de una cobertura de Internet y de telefonía móvil de calidad (asignatura aún pendiente en muchos pueblos de la geografía patria) puede traer consigo un efecto llamada para que quienes pueden desarrollar su actividad de forma remota a través del teletrabajo (de forma total o parcial, uno o varios días a la semana) puedan sentirse atraídos por las bondades de la vida rural y decidir instalarse de forma permanente[30].

Hay aquí un ámbito para la exploración que quizá no esté aún totalmente perfilado, pero que debe llevar a los poderes públicos (principalmente a los de ámbito local) a pensar en los retornos beneficiosos que se pueden conseguir por esta vía a cualquier inversión realizada para dotar a un concreto pueblo de las infraestructuras tecnológicas que permitan desarrollar actividades profesionales a distancia desde el ámbito rural[31].

4.- El fomento del empleo en los territorios rurales: líneas adecuadas de actuación

La revisión de la enumeración efectuada no deja de provocar una cierta reacción de perplejidad ¿Cómo es posible que con tantos y tan variados nichos de empleo, algunos de ellos además tan adecuados y convenientes, la realidad se empeñe en mostrar la permanente reducción de la actividad (y de la población) en el mundo rural? Es quizá éste el nudo gordiano que haya que lograr desatar para lograr la revitalización de tales territorios y, cual espada de Alejandro, el fomento del empleo ha de mostrarse como remedio

mundo global, Madrid (UAM), 2017, págs. 492 y ss.

29 Delgado, A. y Ramírez García, S.: «La conciencia de la problematización de la despoblación en la red española de reservas de la biosfera», en AA.VV.: *Espacios rurales y retos demográficos*, cit., págs. 577 y ss.

30 Sobre todas estas cuestiones, entre muchos, García Migúelez, M.ª P.: *El teletrabajo antes, durante y tras el Coronavirus*, Pamplona (Thompson/Aranzadi), 2021, págs. 13 y ss.

31 Entre muchos y por todos, Sanguinetti Raymond, W.: *Teletrabajo y globalización*, Madrid (MTAS), 2003, págs. 19 y ss. o Rodríguez-Piñero Royo, M. *et alii*: «La negociación colectiva en el sector de teletrabajo», en AA.VV.: *Nuevas actividades y sectores emergentes: el papel de la negociación colectiva*, Madrid (CCNCC/MTAS), 2001, pág. 336.

adecuado que, al tiempo, permita vislumbrar múltiples vías adecuadas de actuación que coadyuven a la obtención del objetivo.

Desde luego, esta cuestión trasciende de las posibilidades de espacio y capacidad del presente (y limitado) ensayo; empero, ha de dejarse noticia, siquiera de un bosquejo de esquema de cuanto podría ser una política de fomento del empleo adecuada a la realidad social del territorio rural, que podría orbitar, al menos y entre otros que conozca el avezado lector, en torno a los siguientes ejes:

I.- De un lado, entre los escasos habitantes del campo español se encuentran con total seguridad un buen puñado de personas que podrían quedar incardinadas en eso que se ha dado en llamar «colectivos en riesgo de exclusión social» (inmigrantes irregulares, familias monoparentales, personas con discapacidad…) que, en cuanto tales, son acreedores de diversas medidas de fomento del empleo; principalmente, como bien sabrá el lector experto en cuestiones jurídico-laborales, de las bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, lo cual, en buena lógica, habría de hacer a tales sujetos especialmente apetecibles como destinatarios de eventuales contratos de trabajo y, por tanto, permitir que fueran redirigidos algunos esfuerzos empresariales hacia tales colectivos y territorios[32].

II.- De otro lado, las Administraciones Públicas han de mostrar especial interés por tratar de «repartir» el empleo y la riqueza y, en consecuencia, tratar de dirigir aquellas inversiones que potencialmente sean neutras en cuanto a su ubicación hacia aquellas zonas (las rurales en la hipótesis del presente discurso) que se han visto perjudicadas en el reparto socio-económico propio de la modernidad globalizada.

Piénsese, en este sentido, que un determinado centro o unidad (de la clase que sea) que vaya a generar un puñado (quizá no muy grande) de empleos, con seguridad, pasará desapercibido en una gran urbe, pero será un catalizador decisivo para actuar como revulsivo de una determinada comarca rural en riesgo extremo de despoblación.

III.- Por último, en este breve y apretado *excursus*, es necesario aludir a las instituciones propias de la llamada Economía Social. En efecto, el entorno rural se muestra como un escenario especialmente favorable para que figuras tales como las Cooperativas (estas, sin duda, de larga raigambre en el ámbito rural[33]), las empresas de inserción[34] o los centros especiales de

32 In extenso,

33 Álvarez Cuesta, H.: «Las cooperativas agrarias, de trabajo asociado y las sociedades laborales», en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta, H. Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021, págs. 515 y ss.

34 Tascón López, R.: «Las empresas de inserción como cauce para la sostenibilidad y el desarrollo de los territorios rurales», en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta,

empleo[35] (estos aún no tan utilizados) desplieguen todos los potenciales efectos beneficiosos que se les suponen y, de este modo, permitan una creación de empleo sostenible y de calidad.

5.- El futuro del empleo en el mundo rural: revisión crítica

Como ha sido puesto de manifiestos en las páginas precedentes, la situación en los territorios rurales dista mucho de ser ideal. En este sentido, el abandono del mundo no urbano, su paulatino vaciamiento y la merma de las inversiones (de toda índole) habidas en su seno, ha terminado por provocar efetos devastadores en la población que lo habita que sólo ahora, tras un largo periodo de carencia, empiezan a mostrar toda su lesividad.

El presente ensayo ha tratado de poner de manifiesto que revertir esta situación se antoja difícil, pero no imposible, pudiendo detectarse una serie de interesantes nichos de empleo que, además, cabe que sean desarrollados a través de una batería de actuaciones entre las que el fomento del empleo decente, sostenible y de calidad ha de ser una de las claves de bóveda que destaque con luz propia.

Entiéndase que todo sería más fácil con una mayor cobertura de servicios públicos, inversiones en infraestructuras y medios (materiales y humanos) para abordar la reconstrucción que necesita el mundo rural; ahora bien, un enfoque desde el realismo lleva a poner en cuestión que tal desiderátum vaya a materializarse en la práctica en un futuro inmediato pues, como ya se ha indicado hasta la saciedad, la lógica electoral no invita a pensar que estos mundos abandonados vayan a ser objeto de revoluciones presupuestarias a corto plazo.

Quizá se podría aludir aquí a la necesidad de ponderar los servicios ecosistémicos y la correlativa necesidad de que su mantenimiento y financiación sean co-asumidos por todos quienes se benefician de las innegables ventajas de la biodiversidad, paisaje, acceso al agua, solo por mencionar algunos, aun cuando pudieran residir o estar ubicados a muchos kilómetros de distancia; tal concepto, empero, excede los límites de un discurso que está llegando a su fin[36].

H. Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021, págs. 437 y ss.

35 Quirós Hidalgo, J.G.: «Los centros especiales de empleo como empresas de economía social y su potencial para la integración laboral de las personas con discapacidad en el ámbito rural», en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta, H. Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021, págs. 473 y ss.

36 Jaula Botet, J.A. y Vera Rebollo, J.F.: «Las reservas de la biosfera en el camino de la sostenibilidad», cit., págs. 77 y ss.

Sea, en cualquier caso, una oda a la necesidad de que las Administraciones Públicas (en sus distintos niveles, nacional, autonómico y local) mantengan e, incluso y cuando sea presupuestariamente posible, incrementen las inversiones (pues los gastos en esta materia nunca debieran ser vistos costes) necesarias para mejorar los elementos necesarios de la vida rural, en las distintas facetas que el discurso ha referido.

En cualquier caso, el presente discurso ha pretendido llamar la atención hacia una realidad evidente: el mundo rural ofrece múltiples nichos de empleabilidad que hasta la fecha no han sido utilizados en toda la intensidad requerida y que debieran ser fomentados a través de iniciativas públicas y privadas.

Desde luego, el éxito de tales políticas de fomento del empleo siempre aportará un margen de incertidumbre al desarrollo rural (ya se ha advertido de las dificultades que incluso existen para fijar a la población con puesto de trabajo en el propio ámbito geográfico rural) pero no cabe duda de que bien dirigida, la creación de puestos de trabajo estables, decentes, sostenibles y de calidad pueden ser uno de los cauces más efectivos (a los que habrá que sumar otros que terminen de hacer atractivo el territorio) para lograr paliar el proceso de despoblación y envejecimiento y, al punto, lograr una revitalización de la vida social, económica y cultural de las zonas afectadas.

Siempre sin olvidar que, junto con limitaciones y problemas (de los que ya se ha hablado de forma prolija a lo largo del presente ensayo), también hay potencialidades y puntos fuertes que, como la esperanza, conviene dejar bien guardados en la caja de Pandora, para conservar lo más valioso que el campo puede ofrecer a las personas que, de forma temporal o definitiva, decidan en tal territorio pasar su tiempo.

A saber, una vida más tranquila, ajena a la prisa y el estrés cotidiano que se vive y respira en los ámbitos urbanos; un contacto permanente con la naturaleza, cuyo disfrute redunda en una mejora de la salud mental y del estado de ánimo; un estilo de vida que, compatible hoy gracias a la tecnología, con la prestación de servicios a distancia, permite unas mejores cotas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar; en fin, una forma de existencia más sencilla pero, a la vez, más pura y sosegada.

Ya lo dijera el sabio… «qué descansada vida»….

6.- Bibliografía

Álvarez Cuesta, H.: «Las cooperativas agrarias, de trabajo asociado y las sociedades laborales», en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta, H. Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021.

Bilbao González, R. y **Díez Casero, J**.: «Las Reservas de la Biosfera en

Castilla y León: una oportunidad frente a la despoblación», en AA.VV. (ONAINDIA OLADE, M., Coord.): *Servicios ambientales en reservas de la biosfera españolas*, 2010.

BLANCO BALLÓN, J. y **MIRANDA BARROS, D.**: «Las reservas de la biosfera: gobernanza y grupos de acción local», en AA.VV. (FRA PAELO, U., Ed.): *Las reservas de la biosfera como estrategia territorial de sostenibilidad*, Madrid (UNAM), 2011.

CABERO DIÉGUEZ, V.: «Pobreza y exclusión social en el ámbito rural», *Cuadernos Europeos*, núm. 8, 2010.

CAMPS CERVERA, V.: «Sobre la España vacía y los derechos universales», *Revista Española de la función consultiva*, núm. 33, 2020.

CORCOBA HERRERO, V.: «Laboratorios de aprendizaje: reservas de la biosfera», *Cuadernos para el diálogo*, núm. 27, 2008.

DEL MOLINO, S.: «La España vacía», *Letra Internacional*, núm. 129, 2019.

DELGADO, A. y **RAMÍREZ GARCÍA, S**.: «La conciencia de la problematización de la despoblación en la red española de reservas de la biosfera», en AA.VV.: *Espacios rurales y retos demográficos*, Valladolid (UVA), 2020

GARCÍA DE CELIS, A.J.; **ABAD GONZÁLEZ, S.** y **CASTRO NICOLÁS, N**.: «Las Reservas de la Biosfera: de territorios-modelo a territorios-refugio», en AA.VV.: *Rural renaissance: territorio, precio y valor*, Pamplona (Aranzadi), 2023.

JAULA BOTET, J.A. y **VERA REBOLLO, J.F**.: «Las reservas de la biosfera en el camino de la sostenibilidad», *Revista Forum de sostenibilidad*, núm. 6, 2012.

LÓPEZ TRIGAL, L. *et alii*: *El territorio de León: provincia, comarcas y ciudades*, León (Servicios de Publicaciones de la Universidad de León), 2022.

MARAÑÓN MARTÍNEZ, M.: «Evolución de los instrumentos de planificación, gestión y evaluación de las reservas de la biosfera», en AA.VV.: *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*, Madrid (UAM), 2017.

MARTÍN, P.: «España Vacía, España Llena», *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 718, 2021.

MARTÍNEZ HUERTA, J.: «Educación ambiental en Reservas de la Biosfera», *Sostenible*, núm. 10. 2008.

MOLINERO HERNANDO, F.; **ALARIO TRIGUEROS, M**.: *Una mirada geográfica a la España rural*, Madrid (Revives), 2022.

PALACIOS NÚÑEZ, G.: «Emprendimiento social: integrando a los excluidos en el ámbito rural», *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 16, núm. 4, 2010.

Puertas Cañaveral, I.: *Ecoturismo en las reservas de la biosfera*, Granada (Universidad de Granada), 2007.

Quirós Hidalgo, J.G.: «Los centros especiales de empleo como empresas de economía social y su potencial para la integración laboral de las personas con discapacidad en el ámbito rural», en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta, H. Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021.

Serrano Rodríguez, A.: «El modelo territorial y social de las Reservas de la Biosfera», *Ambienta: Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 129, 2021.

Tascón López, R.: «Las empresas de inserción como cauce para la sostenibilidad y el desarrollo de los territorios rurales», en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta, H. Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021.

CAPÍTULO VII

LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR EN EL MARCO DEL TRABAJO DIGNO

Henar Álvarez Cuesta

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de León

Sumario: 1.- Los peligros del cambio climático y la necesidad de una transición ecológica y energética; 2.- El impulso dado por la Unión Europea en la denominada «Ley del Clima»; 3.- La Ley de Cambio Climático española y sus instrumentos de desarrollo; 4.- El cambio de paradigma mediante una transición justa; 5.- La transición energética y hacia una economía circular en el marco del trabajo digno; 5.1.- Energías renovables y transición energética; 5.2.- La apuesta por una economía circular; 6.- Buenas prácticas renovables y hacia una economía circular; 7.- Bibliografía

1.- Los peligros del cambio climático y la necesidad de una transición ecológica y energética

Resulta un lugar común las referencias (o advertencias) a la emergencia climática mundial, a la pérdida catastrófica de biodiversidad y a la contaminación del aire, del agua y del suelo que están socavando las bases de la prosperidad en Europa y en todo el mundo, como así están concluyendo (sin actuaciones visibles) las sucesivas Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Como afirma la OIT, «el cambio climático y medioambiental se está convirtiendo a pasos agigantados en la mayor amenaza para la reducción de la pobreza y el logro del trabajo decente, el desarrollo sostenible y la justicia social»[1].

Los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) han advertido desde los años 1990 la existencia de esta emergencia y sus consecuencias, hasta el punto de que ya ha producido mutaciones irreversibles cuyos efectos se prolongarán durante milenios debido a la acción humana[2]. No cabe duda de que resulta de extrema urgencia e inaplazable una intervención que evite el empeoramiento de las condiciones climáticas mediante la búsqueda de vías de mitigación y métodos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, para eliminarlos de la atmósfera y, al tiempo, consensuar y seguir opciones de adaptación a las condiciones climáticas ya causadas por el ser humano[3]. En febrero de 2024, el Servicio de Cambio Climático de Copernicus informó de que la temperatura media mundial de los 12 meses anteriores había superado el umbral de 1,5 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales[4]. A principios de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución en la que declaraba que el acceso a un medioambiente limpio, saludable y sostenible es un derecho humano. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos, el aumento de la temperatura mundial puede alcanzar los 2,8 °C de aquí a finales de siglo XX. Esta cifra es casi el doble del límite de 1,5 °C que los signatarios del Acuerdo de París se han comprometido a sobrepasar, y sin duda tendrá consecuencias sociales, medioambientales y económicas irreversibles y catastróficas.

Si no se intensifican sustancialmente los esfuerzos destinados a mitigar el cambio climático y medioambiental y adaptarse a él, este alterará la forma en que las personas viven, trabajan, consumen y producen. A las variaciones graduales de la temperatura y los efectos acumulativos de la elevación del nivel del mar y de las sequías, se suma la creciente imprevisibilidad del clima, con olas de calor prolongadas, tormentas y huracanes más violentos y otros fenómenos meteorológicos extremos[5]. La conclusión, no por catas-

1 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 7.

2 Lara Ortiz, M.L.: «Instrumentos jurídicos en la lucha contra el cambio climático», en AA.VV.: *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Uja) editorial, 2021, p. 16.

3 IPCC: *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, 2021.

4 https://climate.copernicus.eu/copernicus-2023-hottest-year-record.

5 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 8.

trofista, deja de ser real: en un planeta degradado, no habrá vida, ni empleo, ni empresas[6].

«Los riesgos climáticos afectan especialmente a las personas más vulnerables debido a una serie de factores socioeconómicos como los ingresos, el género, la edad, la discapacidad, la salud y la exclusión social (que afecta especialmente a los inmigrantes, las minorías étnicas y los pueblos indígenas). Las desventajas preexistentes reducen la capacidad de recuperación ante desastres inducidos por el clima»[7]. Por todo ello, gestionar los riesgos climáticos es una condición necesaria para luchar contra las desigualdades y proteger a las personas (en particular, por cuanto aquí importa, las personas trabajadoras). En realidad, es una cuestión de supervivencia económica, en especial para las zonas rurales y costeras y para las empresas, los riesgos climáticos forman parte de los cuatro principales riesgos en una década[8].

2.- El impulso dado por la Unión Europea en la denominada «Ley del Clima»

Ante el reto inaplazable, la Unión Europea, a través del Pacto Verde europeo, trata de diseñar una nueva estrategia de crecimiento con el objetivo de transformar la Unión Europea en una «sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos»[9]. En la misma línea, el Consejo Económico y Social Europeo ha abogado por un nuevo pacto ecológico y social europeo que logre la inversión a gran escala necesaria para asegurar una transición justa hacia una economía climáticamente neutra y cree puestos de trabajo de calidad en todos los territorios[10].

El objetivo de la política industrial verde consiste en desencadenar y facilitar los cambios estructurales, tanto para responder a las condiciones o situaciones ambientales, como para desarrollar una economía verde y circular[11],

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

7 COMISIÓN EUROPEA: Managing climate risks - protecting people and prosperity, 12 de marzo de 2024.

8 https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/.

9 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

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

11 Sobre las fases y metodología para llevarla a cabo, UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION: *Pracitioner's Guide to Strategic Green Industrial Policy*, 2016, p. 18.

definida la primera como una economía que mejora el bienestar humano y la equidad social, al tiempo que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica[12], y la circular como aquella no lineal basada en el trinomio extraer-usar-y-tirar, sino en la que desaparece el concepto de residuos y aparece el concepto de recursos, que pueden ser utilizados de nuevo por el sistema de producción[13].

El 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), ha proporcionado operatividad y obligatoriedad jurídica al Pacto Verde al prever, por cuanto aquí interesa, los siguientes objetivos[14]: de un lado, en la industria, la meta señalada pasa por lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 al 50 %, como mínimo, y hacia el 55 % con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable; de otro, da prioridad a la eficiencia energética mediante el desarrollo de un sector eléctrico basado en gran medida en fuentes renovables, completado con un rápido proceso de eliminación del carbón y con la descarbonización de gas[15].

Junto a este Reglamento y en materia de eficiencia energética, parece preciso mencionar también, sin ánimo de exhaustividad, el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de GEI resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, en el marco de actuación en materia de energía y clima hasta 2030; o el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de GEI 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) n.º 525/2013, el cual establece que si un Estado miembro supera en emisiones sus asignaciones anuales podrá hacer un uso adicional de una cantidad, como máximo, igual a la suma de las absorciones netas totales y las emisiones de GEI netas totales de las categorías contables combinadas de tierras forestadas, tierras

12 UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION: *Practitioner's Guide to Strategic Green Industrial Policy*, cit., p. 18.

13 AA.VV.: *Informe sobre sostenibilidad en España 2017: cambio de rumbo, tiempo de acción*, Fundación Alternativas, 2017, p. 37.

14 Un exhaustivo estudio sobre mitigación por sectores (energía, industria, transporte y construcción), AA.VV.: *Roadmap to 2050. A Manual for Nations to Decarbonize by Mid-Century*, Sustainable Development Solutions Network (SDSN) y Fundación Eni Enrico Mattei, FEEM, 2019.

15 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

deforestadas, tierras forestales gestionadas, cultivos gestionados, pastos gestionados y humedales gestionados.

3.- La Ley de Cambio Climático española y sus instrumentos de desarrollo

A nivel interno, en España se promulgó la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que trata, de un lado, de avanzar en la lucha contra la crisis climática y de otra, de anticiparse y «ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía» (Preámbulo).

El objeto de esta Ley, de conformidad con su art. 1, se articula en cuatro pilares: asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, firmado por España el 22 de abril de 2016; facilitar la descarbonización de la economía española; promover la adaptación a los impactos del cambio climático; y, por último, implantar un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente. Precisamente entre sus principios rectores recogidos en el art. 2, vuelve a aparecer el desarrollo sostenible (que ha de contener en el significado el concepto de trabajo decente[16]), unido (por cuanto aquí importa) a la cohesión social y territorial, la protección de colectivos vulnerables y la igualdad entre mujeres y hombres[17].

Desde su propio título, la Ley 7/2021 destaca la importancia concedida a la transición energética (y en mucha menor medida a la economía circular). En este sentido, dedica su Título I a «recoger los objetivos mínimos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética de la economía española para los años 2030 y 2050: las emisiones del conjunto de la economía española en el año 2030 deberán reducirse en, al menos, un 23 % respecto al año 1990 y se deberá alcanzar la neutralidad climática a más tardar en el año 2050. Además, en el año 2030 deberá alcanzarse una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %, un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovable y mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 % con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria» (Preámbulo de la Ley 7/2021).

16 Chacartegui Jávega, C.: «Eco-labour law intersectionalities: from the green transition to legal certainty for workers», en AA.VV.: *Labour Law and Ecology*, Cizur Menor (Thomson Reuters/Aranzadi), 2022, p. 66.

17 Analizando dicha norma desde la perspectiva de los empleos verdes, Álvarez Cuesta, H.: «La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España: ¿una verdadera apuesta por una transición justa?», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, núm. 1, 2022.

En el ámbito de la economía circular, esta norma preveía la elaboración de una Ley sobre residuos y suelos contaminados en su disposición adicional 5.ª y el desarrollo de Planes de Acción trienales que incluirán medidas y planes de acción sectorial alineados con los objetivos climáticos acordados por el Acuerdo de París, las líneas de actuación del Green New Deal, los objetivos de la estrategia de la Comisión Europea sobre economía circular y los objetivos de la propia Estrategia Española.

En el ámbito específico de la transición energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 defiende la generación energética a partir de fuentes renovables en las que España ya tiene una posición competitiva o de liderazgo, con altos niveles de participación de empresas españolas en el mercado, en línea con el objetivo europeo de liderazgo mundial en energías renovables. En esta línea de acción define dos objetivos prioritarios: incrementar el uso de las distintas energías renovables y reducir el coste de estas tecnologías. En particular:

- Para la energía fotovoltaica prevé el desarrollo de nuevos materiales y tecnologías; reducción de los costes en el desarrollo, construcción, operación y mantenimiento de grandes plantas; integración de la energía solar fotovoltaica en edificios; mejora de la gestionabilidad e integración en red de la generación fotovoltaica.
- En el caso de la energía solar de concentración, apuesta por las soluciones tecnológicas que permitan disminuir costes e integrar esta tecnología en el sistema energético, aprovechando su capacidad para incrementar la inercia y gestionabilidad del sistema.
- Respecto a la biomasa, también avala las soluciones tecnológicas que permitan la optimización de la cadena de valor, desde la obtención del recurso hasta su valorización, buscando reducir costes y mejorar la eficiencia de instalaciones y procesos.
- En la energía eólica marina, propugna avances técnicos que permitan la reducción de los costes de esta tecnología, haciendo énfasis en las soluciones flotantes y técnicas de montaje poco invasivas sobre el medio marino, que aumentan las zonas potenciales de implantación de parques eólicos marinos y aceleren su contribución a los objetivos de descarbonización a coste competitivo.
- En el caso de la geotermia somera, dado su potencial de descarbonización en la edificación, se buscará el desarrollo técnico que permita la reducción de costes de ejecución, la mejora de métodos de evaluación del terreno, el incremento de la productividad de sondeos y la integración en rehabilitación de edificios, entre otros; y la geotermia profunda precisa de apoyo para la mejora de la eficiencia y reducción de costes.

– En fin, la energía oceánica está enfocada en posibles proyectos de demostración que generen conocimiento y experiencia en un entorno marino real. La estrategia a largo plazo en energía oceánica propone el desarrollo e implementación de parques de generación fiables y a precios competitivos.

Por su parte, la Estrategia de Descarbonización a largo plazo 2050 impulsará un significativo ahorro de energía primaria y una mejora sustancial de la eficiencia energética. Concretamente se estima que el consumo de energía primaria se reducirá en torno a un 50 % desde el año 2020 hasta el año 2050. Cumplir con la neutralidad climática obliga a que las energías renovables tengan una importante contribución en los usos finales de la energía, mediante la combinación de tecnologías renovables de uso directo, combustibles renovables y la electrificación de los distintos usos energéticos, teniendo en cuenta que la electricidad será totalmente renovable. Esta transformación implica no sólo un sector eléctrico 100 % renovable, sino un sistema energético nacional prácticamente 100 % renovable en el uso final de la energía.

4.- El cambio de paradigma mediante una transición justa

Tanto la normativa comunitaria como en la española tratan de impulsar un cambio de modelo productivo en materia de transición energética hacia una producción renovable y en pos de la circularidad en la economía. La Estrategia de Descarbonización a largo plazo 2050 contempla cómo una transición justa en el empleo pasa por asegurar soluciones adecuadas para las personas afectadas por las pérdidas de su empleo y un plan de transición sostenible para los territorios y las personas afectadas que sirva para mejorar las condiciones del empleo actuales y modernice la actividad económica.

Esta transición hacia energías renovables y economía circular, desde la perspectiva jurídico-laboral, ha de aunar el calificativo de justa, comprendiendo el trabajo decente, la inclusión social, la erradicación de la pobreza[18] y el respeto y defensa del medioambiente[19], es decir, un sistema productivo capaz de aunar ecología y empleo[20].

18 OIT: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades medioambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2016, p. 6 y Feriga, M. et alii: *The Impact of Climate Change on Work Lessons for Developing Countries*, IZA, 2024.

19 Tham, J.- C. y Countouris, N.: «Introduction. The ecology of labour Law: from othering to embedding», en en AA.VV.: *Labour Law and Ecology*, Cizur Menor (Thomson Reuters/ Aranzadi), 2022, pp. 32 y ss.

20 OIT: *The social and decent work dimensions of a new Agreement on Climate Change*, Ginebra (OIT), 2009, p. 9.

Desde la acción de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Recomendación núm. 205 (sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017) se ha calificado como «desastre» las pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales del cambio climático. Por ello, insta a la comunidad internacional a adoptar las medidas necesarias relativas al empleo y al trabajo decente para responder a las crisis provocadas por dichos desastres, también los ambientales, con miras a la prevención de los mismos. Para ello, es crucial identificar y evaluar las consecuencias negativas (incluso las que no sean intencionadas), así como evitar los efectos colaterales perjudiciales para las personas, las comunidades, el medio ambiente y la economía. De ahí que la recomendación fije, como principios rectores, «la necesidad de una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible como medio para el crecimiento económico sostenible y el progreso social» [apartado j) del punto II de la Recomendación núm. 205. Los objetivos sociales, laborales y ecológicos no deben entrar en pugna o contradicción, sino que ambos pueden (y deben) contribuir a la consecución de la transición justa desde una actuación corresponsable[21].

Las transiciones energéticas exigirán medidas que tengan presente los impactos que, sobre las personas trabajadoras, van a producirse a nivel mundial, como los desplazamientos medioambientales o los nuevos retos en materia de prevención de riesgos laborales. Y ello porque las altas temperaturas y diversos riesgos emergentes intervienen en una mayor siniestralidad laboral que debe afrontarse con medidas concretas para lograr que esta transición no sea una revolución industrial climática a espaldas de los derechos laborales de las personas[22].

Para ello, la articulación de los cuatro pilares contenidos en la Ley 7/2021 se lleva a cabo a través del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), el cual ha de incorporar (art. 17.3):

a) La identificación y evaluación de impactos previsibles y riesgos derivados del cambio climático para varios escenarios posibles.

b) La evaluación de la vulnerabilidad de los sistemas naturales, de los territorios, de las poblaciones y de los sectores socioeconómicos. En esta evaluación es preciso fijar la atención y convertir en un aspecto central de la misma las consecuencias que los distintos escenarios supondrían para las actividades productivas y el empleo en los distintos territorios, con particular atención al sector agropecuario de cada zona.

c) Un conjunto de objetivos estratégicos concretos, con indicadores asociados.

21 Chacartegui Jávega, C.: «El concepto de «Transición Justa» para la OIT», *Trabajo y derecho*, núm. 103, 2023, p. 8.

22 Chacartegui Jávega, C.: «El concepto de «Transición Justa» para la OIT», *Trabajo y derecho*, núm. 103, 2023, p. 8.

d) Un conjunto de medidas de adaptación orientadas a reducir las vulnerabilidades detectadas. Para el diseño de los objetivos y de las herramientas mencionadas es preciso contar con la participación y colaboración de «los distintos niveles de las administraciones públicas, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto», entre quienes cabe destacar el papel que han de asumir los sindicatos y las organizaciones empresariales a la hora de dibujar las concretas disposiciones a llevar a cabo en atención a los sectores y subsectores de actividad afectados y las características de los mismos[23].

Más claramente aparece desarrollada la perspectiva sociolaboral en la Estrategia de Transición Justa, la cual constituye el «instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición» (art. 27). Esta Estrategia ha de identificar los colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono; analizar las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética y constituye el marco de elaboración de los convenios de Transición Justa.

En el año 2020 se publicó la primera Estrategia, dirigida a la optimización de las oportunidades en actividad y empleo de la transición ecológica hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero[24] y que propone varios objetivos estratégicos relacionados con la transición energética y su impacto en el trabajo, en determinados sectores productivos y en ciertos territorios:

> OE1. Facilitar el aprovechamiento de las oportunidades de empleo y mejora de la competitividad y cohesión social y territorial generados por la transición ecológica de la economía.
>
> OE4. Convertir la transición ecológica en un vector para frenar la despoblación, mediante el desarrollo de un modelo que tenga en cuenta las características propias de las zonas rurales y apueste por su dinamización, en un marco sostenible e integrador
>
> OE6. Identificar, mediante la realización de planes sectoriales en los principales sectores económicos, los retos, oportunidades, amenazas y medidas necesarias para llevar a cabo su transformación, anticipán-

23 Álvarez Cuesta, H.: «La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel», *Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos, CEF*, núm. 469, 2022, pp. 89.

24 https://www.transicionjusta.gob.es/destacados/common/Estatregia_Transicion_Justa-Def.PDF [consultado el 4 de noviembre de 2022].

dose a los posibles efectos negativos de algunas transformaciones relacionadas con la ecologización, tanto a nivel sectorial como concentradas sobre territorios concretos, para su acompañamiento.

OE8. Proponer políticas industriales, de investigación, desarrollo, innovación, digitalización, de promoción de actividad económica, de fomento de la inversión y la financiación requerida, políticas activas de empleo y formación profesional para el trabajo coordinado de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los agentes sociales con el objetivo de aprovechar la transición para lograr los mejores resultados de empleo y la mejora de la competitividad.

OE9. Minimizar los impactos negativos en zonas vulnerables a través de Convenios de Transición Justa, apoyando técnica y financieramente su realización y con la participación de las diferentes administraciones, agentes y organizaciones sociales del territorio.

OE10. Impulsar la elaboración de Convenios de Transición Justa para sectores estratégicos y colectivos afectados y apoyar su realización.

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

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

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

a) Una evaluación del estado de vulnerabilidad del área geográfica o colectivo afectado. Cuando el resultado de la evaluación de la situación lleve al cierre de líneas de producción, actividades productivas, o servicios inadaptados se establecerá una línea de trabajo con las empresas afectadas por el cese de dichas actividades o procesos con objeto de que puedan desarrollar nuevas actividades en los mismos territorios y apoyar su diversificación.

b) Compromisos de las partes participantes en el convenio, incluidas las empresas beneficiarias de medidas de apoyo para la transición.

c) Medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de digitalización, de emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio. Las previstas han de procurar aprovechar los recursos endógenos del territorio, ya sean económicos, sociales o ambientales, y atraerán inversiones exógenas, apostando prioritariamente por aquellos sectores que también presenten mejores resultados de sostenibilidad, tanto ambiental, como económica y social

d) Un calendario para la adopción de las medidas, con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento.

e) Cuando se considere procedente, el acceso prioritario a una parte o a la totalidad de la capacidad de evacuación eléctrica, así como el derecho prioritario al uso y volumen de agua de aquellas concesiones que queden extinguidas tras el cierre de instalaciones de generación de energía eléctrica.

5.- La transición energética y hacia una economía circular en el marco del trabajo digno

Procede entonces analizar cómo se está llevando a cabo la transición energética y hacia una economía circular desde una perspectiva social y laboral. Ante la necesaria transformación que ha de sufrir el modelo productivo, especialmente el sector energético y la industria que tiene un consumo intensivo de energía, y frente a decisiones improvisadas, conviene diseñar una hoja de ruta que permita configurar un modelo productivo asentado en el concepto de empleo verde y decente.

Las repercusiones en el empleo pueden contemplarse, en general, desde las cuatro perspectivas siguientes: i) se crearán nuevos empleos; ii) algunos empleos podrían ser sustituidos por otros; iii) algunos empleos se perderán o eliminarán sin ser sustituidos por otros, y iv) la mayoría de los empleos se transformarán[25].

Cada vez hay más pruebas de que la transición energética y la transformación de otros sectores económicos clave crearán oportunidades de empleo y pueden contribuir en gran medida a impulsar la mejora de las competencias, la creación de empresas sostenibles, un crecimiento económico más resi-

25 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 12.

liente e inclusivo, un mayor nivel de vida y el desarrollo sostenible[26], siempre y cuando se tengan en cuenta las implicaciones que las distintas medidas legales y administrativas adoptadas tienen sobre las economías locales, territorios, actividades y personas, con el fin de diseñar planes de transición justa que atenúen los impactos negativos y favorezcan la creación y transformación hacia empleos verdes y dignos.

5.1.- Energías renovables y transición energética

Pese a las distintas medidas de impulso, las potenciales en este ámbito que presenta España y el crecimiento exponencial experimentado en los últimos años, los distintos informes muestran todavía la dependencia energética española respecto de energías fósiles (petróleo y gas, mayoritariamente)[27]. Y precisamente estas energías no renovables son responsables directas y en muchos casos principales de la emergencia climática, la baja calidad del aire urbano, la contaminación de aguas, suelos y aire en los lugares de extracción, distribución y procesamiento, la incapacidad de dar una solución a la gestión de los residuos nucleares a medio-largo plazo, o las guerras por el control de los recursos y otros tipos de sometimiento social[28].

Por dichas razones tanto el Pacto Verde como la Ley interna española abogan por una transición energética hacia energías renovables y, en consecuencia, lograr una disminución mensurable de gases de efecto invernadero. En aras a alcanzar la neutralidad climática pretendida, tres son las medidas esenciales para construir un modelo social sostenible con el medio ambiente: la primera de ellas es la reducción del consumo de energía, la segunda, aumentar la electrificación de determinadas actividades (productivas y no productivas), y la tercera, fomentar el uso directo de fuentes renovables[29].

Con todo, no conviene olvidar cómo las energías renovables, si bien conllevan un menor impacto, también dañan al medioambiente[30], bien por la destrucción del territorio para extraer los materiales que requieren o los impactos en la biodiversidad que sufren los lugares donde se implantan.

Por tal motivo, la transición energética sin duda impulsará las energías renovables, pero su despliegue debe realizarse desde aproximaciones respetuosas con el territorio y con la biodiversidad y el paisaje. La evaluación de las grandes instalaciones energéticas debe considerar aspectos como la ocu-

26 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 9.

27 AA.VV.: *Informe empleo y transición ecosocial*, Ecologistas en Acción, 2021.

28 AA.VV.: *Informe empleo y transición ecosocial*, Ecologistas en Acción, 2021.

29 AA.VV.: *Informe empleo y transición ecosocial*, Ecologistas en Acción, 2021.

30 AA.VV.: *Informe empleo y transición ecosocial*, Ecologistas en Acción, 2021.

pación de terrenos agrícolas, la modificación o pérdida de hábitats naturales, las perturbaciones sobre la flora y fauna, la transformación del paisaje o los efectos sobre las poblaciones locales y sus actividades[31].

Por cuanto hace al propio concepto de energías renovables y salvando las polémicas entorno a la incorporación o no de determinadas energías, aparece compuesto por diversas tecnologías o subsectores con diferentes grados de maduración y capacidad de generación de empleo:

- Tecnologías maduras y con elevado impacto en el empleo: biomasa, energía solar fotovoltaica y eólica.
- Tecnologías en fase temprana de desarrollo e impacto limitado en el empleo: energía geotérmica, marina o biogás.

La potencia instalada en España hasta agosto de 2023, entendida como capacidad de generación eléctrica, en total era de 122 GW. Por Comunidades Autónomas, Andalucía es la comunidad autónoma con más potencia de generación instalada con un total de 18,3 GW, el 15 % del total nacional. Le siguen Castilla-La Mancha con 13,8 GW, Castilla y León con 13,2 GW, Cataluña con 12 GW, Aragón con 11,3 GW y Galicia con 10,9 GW6. Ceuta y Melilla aportan un porcentaje mínimo y toda su potencia es generación eléctrica a partir de la quema de combustibles fósiles. Castilla-La Mancha, es la segunda comunidad autónoma con más potencia instalada (13,8 GW). Sin embargo, la que tiene mayor potencia instalada renovable (12,6 GW) y mayor porcentaje renovable (96 %) es Castilla y León. De hecho, Castilla y León, Galicia, Andalucía y Castilla-La Mancha representan más de la mitad de la potencia instalada renovable en España (57,6 %)[32].

La Comunidad de Madrid también es llamativa, después de Ceuta y Melilla, es la Comunidad Autónoma con menos potencia instalada (0,4 GW total), el 0,4 % nacional, aunque hospeda al 14 % de la población española y un 11 % de la demanda del sistema eléctrico nacional[33].

No cabe duda de que la transición energética de energías contaminantes a energías renovables ha causado[34] y seguirá causando también impacto en

31 AA.VV.: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España* (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023, p. 49.

32 AA.VV.: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España* (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023, p. 48.

33 AA.VV.: *Renovables respetuosas con las personas y la diversidad*, Greenpeace, 2024.

34 El ejemplo paradigmático ha sido el cierre de las minas de carbón del noroeste de España en Álvarez Cuesta, H.: «Transición energética y políticas de empleo verde», *LABOS. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3, 2022.

el empleo, bien por la pérdida de puestos de trabajo asociados a las energías en fase de desaparición, bien por el volumen de trabajo creado en los nuevos procesos de generación de energía.

Por cuanto hace a la creación de empleo, son numerosos los estudios, documentos e informes que, a modo de predicción, ofrecen cifras más o menos fundamentadas y más o menos elevadas.

La Agencia Internacional de la Energía cuantifica cómo casi 40 millones de personas en el mundo trabajan en empleos vinculados a la energía limpia, lo cual representa un 56 por ciento del empleo total del sector energético. Ello significa que, por primera vez en la historia, el número de empleos dedicados a la energía limpia es superior al número de empleos destinados a producir, transportar y quemar combustibles fósiles[35]. De limitarlo al ámbito estatal, en suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado hubo 86.750 personas empleadas en 2020, de las cuales aproximadamente el 32 % lo están en el sector de las renovables[36]. El sector eléctrico tendría una creación neta de empleo (1.700 empleos), incluyendo la pérdida de empleo asociada a la reducción de la actividad en las plantas de carbón y nucleares. La única rama, según esta agregación, que obtiene una pérdida neta de empleo es la de las industrias extractivas (-700 empleos), derivada de la reducción de la actividad en la extracción de carbón[37]. En definitiva, en España el sector energético aportó en 2020 el 1,05 % del PIB nacional (11.806 millones de euros) y dio empleo a un total de 92.930 personas: 58.724 trabajadores/as de forma directa y 34.206 puestos de trabajo en otros sectores[38].

En el ámbito europeo, la mayoría de las proyecciones sobre el impacto para el empleo de las políticas de descarbonización muestran beneficios netos muy modestos, rara vez mucho más del 0,5 % en comparación con el escenario de referencia[39]. En fin, y como prospección, la OIT afirma cómo el efecto de las políticas climáticas en el empleo directo es relativamente modesto en este sector, ya que el aumento neto previsto a nivel mundial sería del orden de 1 millón de empleos de aquí a 2030. No obstante, si se

35 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 26.

36 AA.VV.: *Informe empleo y transición ecosocial*, Ecologistas en Acción, 2021.

37 Merino Martos, A.: «Impactos Socioeconómicos de la Transición Energética», CC.OO., 2023, p. 23, citando a basque centre for climate change: «*Impacto económico, de empleo, social y sobre la salud pública del borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*, 2020.

38 AA.VV.: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España* (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023, p. 48.

39 EUROFOUND: *Paquete de medidas climáticas «Objetivo 55»: Impacto sobre el empleo de la UE en 2030*, 2023.

incluyen los efectos en el empleo indirecto en los sectores de suministro, la industria de la energía renovable podría generar alrededor de 43 millones de empleos directos e indirectos de aquí a 2050[40].

De atender a cómo se distribuyen los puestos de trabajo, los empleos se concentran principalmente en la biomasa (33 %), eólica (28,9 %) y solar fotovoltaica (24,2 %). El 14 % restante se reparte entre otras energías renovables, como la solar termoeléctrica, los biocarburantes, minihidraúlica, solar térmica, geotermia, marina, etc. La tecnología que más puestos de trabajo nuevos creó en el año analizado fue la fotovoltaica (1.111 nuevos empleos directos e indirectos), hecho derivado tanto de la construcción de grandes instalaciones como de la importante evolución de los proyectos de autoconsumo[41].

Cabe reflexionar, por último, cuáles son las concretas ocupaciones demandadas en este sector de actividad y, en consecuencia, las necesidades de formación y cualificación profesional aparejadas[42]:

- Los estudios indican que la mayor demanda de empleo se producirá en los segmentos de la cadena de valor relacionados con el diseño y fabricación de equipos (por ej. turbinas eólicas, placas solares, etc.) y se demandarán ingenieros/as industriales o aeronáuticos/as; el montaje y puesta en servicio de las instalaciones de energías renovables eólica y solar; y la gestión y mantenimiento de las instalaciones.
- Otras demandas heterogéneas: técnicos/as de *permiting* (especialistas en la gestión burocrática y administrativa para la instalación del parque o proyecto, en la solicitud de permisos y licencias y trato con la Administración), abogados/as o personal jurídico, técnicos/as financieros/as o personal relacionado con la comercialización e instalación de renovables en viviendas (gestor/a de comunidades energéticas).
- Especialistas en conservación de flora y fauna, para valorar los efectos sobre las especies silvestres, así como arqueólogos/as, si se encuentran yacimientos históricos en los terrenos del parque.
- Puestos relacionados con la innovación para construir parques con menor impacto sobre la biodiversidad y que eviten la fragmentación

40 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 20.

41 AA.VV.: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España* (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023, p. 48.

42 AA.VV.: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España* (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023, pp. 49-52.

de hábitats; para diseñar sistemas de protección y prevención de impactos sobre la fauna durante su funcionamiento; para potenciar la utilización de materiales más sostenibles, etc.

- Puestos relacionados con el desmantelamiento y repotenciación de las instalaciones existentes.
- Mediador/a entre las empresas promotoras y los de la población local.
- Técnicos/as energéticos/as vinculados con la función pública, para elaborar y controlar las políticas energéticas.

5.2.- La apuesta por una economía circular

Los datos sobre los efectos del actual modelo productivo son claros en lo que respecta al uso de recursos y producción de residuos y desechos. Una estimación de la OCDE señala que, por cada tonelada de residuos generados por el proceso de uso y consumo de los productos y servicios comercializados, se han generado cinco toneladas en el proceso de manufactura y veinte toneladas en el proceso de extracción inicial. Este proceso de generación de residuos, dado el crecimiento de la población mundial y el consumo per cápita (que se prevé se triplique hasta el año 2050), conllevará, a pesar de las mejoras en la eficiencia, un aumento de este volumen de residuos[43].

En particular, la gestión de los desechos eléctricos y electrónicos sigue siendo un desafío. En 2019, se generaron más de 54 millones de toneladas métricas de este tipo de desechos, de los cuales tan solo un 17,4 por ciento se recolectaron y reciclaron adecuadamente. La contaminación por plásticos sigue siendo un gran problema, dado que se recicla tan solo un 9 por ciento de esos desechos[44].

De atender a las cifras de residuos que no recibe ningún tipo de tratamiento, en 2018 es del 16 %: el 53,4 % de los residuos generados acaba en vertedero y el 11,6 % incinerado[45].

De ofrecer las cifras en positivo, tampoco son satisfactorias, en 2019, en España el uso circular de materiales era solo un 10 %, es decir, solo un 10 % de los requerimientos totales de material estuvieron cubiertos por material recuperado. En el caso de la UE-27 este valor fue ligeramente superior, el 12 %[46].

España ocupa la decimoctava posición entre los países miembros de la UE-27 en cuanto a tasa de reciclado de los residuos municipales, con un

43 Linares, P. y López, V.: «La economía digital versus la economía circular ¿dónde está la revolución?», *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016, p. 235.

44 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 25.

45 AA.VV.: *Informe empleo y transición ecosocial*, Ecologistas en Acción, 2021.

46 AA.VV.: *Informe sobre la situación y evolución de la economía circular en España*, COTEC, 2021, p. 11.

valor de este indicador del 35 % que supone el incumplimiento del objetivo del 50 % marcado por la Comisión Europea para 2020, y nos sitúa por debajo de la media de la UE-27 (48 %). Los nuevos objetivos de reciclado de residuos municipales fijados por la Comisión, son aún más ambiciosos —55 % en 2025; 60 % en 2030; 65 % en 2035— y a ellos se suma el establecimiento del objetivo de depósito en vertedero de un máximo del 10 %, cuando actualmente en España es el destino del 54 % de los residuos municipales[47].

En suma, estas cifras muestran el buen desempeño de Países Bajos y Francia, los bajos resultados daneses y finlandeses (que, en este caso, registran además un deterioro en términos de circularidad) y el carácter intermedio de las experiencias alemana y española[48].

En 2019, los flujos de reciclaje y relleno supusieron en torno al 7 % de las entradas totales de material en la economía de España, un porcentaje todavía muy pequeño para alcanzar un grado suficiente de circularidad[49].

Como se ha visto, la economía circular es aquella destinada a lograr una transición en el modelo económico desde el aspecto lineal (extraer-fabricar-usar-tirar) a otro sostenible[50] y que considera al residuo como recurso[51]; y dentro de ella, la bioeconomía, como parte de la economía circular, supone uno de los nichos más desconocidos, a valorar y potenciar. Abarca la producción de recursos biológicos renovables y la conversión de estos recursos y los flujos de residuos en productos con valor añadido, como alimentos, piensos, bioproductos[52] y bioenergía. Sus sectores e industrias (que incluyen la agricultura, la silvicultura, la pesca, la alimentación y la producción de papel y de pasta de papel, así como partes de las industrias química, biotecnológica y energética) tienen un fuerte potencial de innovación, debido a que utilizan una amplia gama amplia de ciencias y tecnologías industriales y de capacitación, junto con conocimientos locales y tácitos[53]. Así, una bioeconomía sostenible es el segmento renovable de la economía circular capaz

47 AA.VV.: *Informe sobre la situación y evolución de la economía circular en España*, COTEC, 2021, p. 11.

48 AA.VV.: *Informe sobre la situación y evolución de la economía circular en España*, COTEC, 2021, p. 30.

49 AA.VV.: *Informe sobre la situación y evolución de la economía circular en España*, COTEC, 2021, p. 30.

50 Una excelente aproximación crítica al concepto de economía circular en Escribano Gutiérrez, J.: «El imposible trabajo de calidad en el irrealizable capitalismo circular», en prensa.

51 Guillén Navarro, N.C.: «Claves básicas para entender el presente y futuro de la economía circular en la Unión Europea», cit., p. 270.

52 Los bioproductos son aquellos productos que derivan total o parcialmente de materiales de origen biológico.

53 comisión europea: Comunicación sobre «La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa», 2012.

de transformar los biorresiduos, residuos y descartes en recursos valiosos y generar innovaciones e incentivos para ayudar a los minoristas y a los consumidores a reducir de aquí a 2030 en un 50 % el desperdicio de alimentos[54].

Los sectores mencionados a nivel europeo representan un volumen de negocios anual de 2 billones de euros y más de 22 millones de puestos de trabajo, lo que supone aproximadamente el 9 % de la mano de obra. Más aún, se espera obtener un crecimiento significativo gracias a la producción primaria sostenible, la transformación de alimentos y biotecnología industrial y las biorrefinerías, que conducirán a nuevas bioindustrias, transformarán las existentes y abrirán nuevos mercados para los bioproductos, y por tal motivo, es preciso desarrollar nuevos puestos de trabajo altamente cualificados y opciones de formación (que podrían ser llevadas a cabo en el seno de las empresas de inserción) para satisfacer las demandas del mercado laboral en estos sectores, así como en la agricultura, la silvicultura, la pesca y la acuicultura[55].

En la línea con las afirmaciones precedentes, se prevé que la implantación de una bioeconomía europea sostenible dé lugar a la creación de empleo, en particular en las zonas costeras y rurales, como consecuencia de la creciente participación de los productores primarios en las bioeconomías locales, de un millón de nuevos puestos de trabajo de aquí a 2030[56]. El establecimiento de marcos para desarrollar e implantar innovaciones y fomentar el desarrollo de mercados para los bioproductos encierra el potencial de proporcionar una importante fuente de diversificación de la renta para los agricultores, silvicultores y pescadores, y de impulsar las economías rurales locales a través de una mayor inversión en capacidades, conocimientos, innovación y nuevos modelos empresariales[57].

La Unión Europea ha desarrollado en los últimos años un amplio elenco de normas destinadas a regular el marco de actuación de la economía circular e impulsar con ellas el cambio de modelo, entendidas como medidas urgentes y necesarias para la recuperación medioambiental y para garantizar un futuro sostenible de la sociedad europea en el contexto de la lucha contra el cambio climático, el cual requiere políticas globales y transversales urgentes[58].

---

54 COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre «Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente», 2018.

55 COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre «La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa», 2012.

56 COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre «Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente», 2018.

57 COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre «Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente», 2018.

58 Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2018, sobre política de cohesión y economía circular, y Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018, sobre la aplicación de la directiva sobre diseño ecológico.

La apuesta de la Unión por la economía circular constituye uno de los pilares fundamentales de su lucha contra el cambio climático. Tal sucede en el art. 9 de la Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, el cual, a la hora de señalar los objetivos medioambientales, menciona, junto a otros, el sector analizado:

a) mitigación del cambio climático[59];

b) adaptación al cambio climático[60];

---

59 Art. 10: Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial a mitigar el cambio climático cuando dicha actividad contribuya de forma sustancial a estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático en consonancia con el objetivo a largo plazo referente a la temperatura del Acuerdo de París, mediante la elusión o reducción de las emisiones de tales gases o el incremento de su absorción, en su caso mediante la innovación en los procesos o productos, por alguno de los medios siguientes:
a) la generación, la transmisión, el almacenamiento, la distribución o el uso de energías renovables en consonancia con la Directiva (UE) 2018/2001, en particular utilizando tecnologías innovadoras con un potencial de ahorro futuro significativo o mediante los refuerzos o las ampliaciones de la red que sean necesarios;
b) la mejora de la eficiencia energética, excepto para las actividades de generación de electricidad a que se refiere el artículo 19, apartado 3;
c) el aumento de la movilidad limpia o climáticamente neutra;
d) el paso a la utilización de materiales renovables procedentes de fuentes sostenibles;
e) el aumento del uso de tecnologías de captura y utilización de carbono y de captura y almacenamiento de carbono seguros para el medio ambiente que generen una reducción neta de las emisiones de gases de efecto invernadero.
f) el refuerzo de los sumideros de carbono, en particular mediante la prevención de la deforestación y de la degradación de los bosques, la recuperación de los bosques, la gestión sostenible y la recuperación de las tierras agrícolas, los pastizales y los humedales, la forestación y la agricultura regenerativa;
g) la implantación de la infraestructura energética necesaria para posibilitar la descarbonización de los sistemas de energía;
h) la producción de combustibles limpios y eficientes a partir de fuentes renovables o neutras en carbono, o
i) la facilitación de cualquiera de las actividades mencionadas en las letras a) a h)

60 Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la adaptación al cambio climático cuando dicha actividad:
a) incluya soluciones de adaptación que o bien reduzcan de forma sustancial el riesgo de efectos adversos del clima actual y del clima previsto en el futuro sobre dicha actividad económica o bien reduzcan de forma sustancial esos efectos adversos, sin aumentar el riesgo de efectos adversos sobre las personas, la naturaleza o los activos, o
b) prevea soluciones de adaptación que, además de cumplir las condiciones establecidas en el artículo 16, contribuyan de forma sustancial a prevenir o reducir el riesgo de efectos adversos del clima actual y del clima previsto en el futuro o reduzcan de forma sustancial esos efectos adversos sobre las personas, la naturaleza o los activos, sin aumentar el riesgo de efectos adversos sobre otras personas, otras partes de la naturaleza u otros activos. (art. 11.1).

c) uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos[61];

d) transición hacia una economía circular;

e) prevención y control de la contaminación[62];

f) protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas[63].

---

61 Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial al uso sostenible y a la protección de los recursos hídricos y marinos cuando contribuya sustancialmente a lograr el buen estado de las masas de agua, incluidas las superficiales y las subterráneas, o a prevenir su deterioro cuando estén ya en buen estado, o bien cuando contribuya sustancialmente a lograr el buen estado medioambiental de las aguas marinas o a prevenir su deterioro cuando estén en buen estado medioambiental, por alguno de los medios siguientes:
a) proteger el medio ambiente de los efectos adversos de los vertidos de aguas residuales urbanas e industriales, en especial de contaminantes que son objeto de preocupación creciente como los productos farmacéuticos y los microplásticos, garantizando la recogida, el tratamiento y el vertido adecuados de las aguas residuales urbanas e industriales;
b) proteger la salud humana de los efectos adversos de toda contaminación de las aguas destinadas al consumo humano garantizando que estas estén libres de cualquier microorganismo, parásito o sustancia que pueda representar un peligro para la salud humana, y mejorando el acceso de la población al agua potable limpia; c) mejorar la gestión y la eficiencia del agua, en particular protegiendo y mejorando el estado de los ecosistemas acuáticos, fomentando el uso sostenible del agua mediante la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, por ejemplo, con medidas como la reutilización del agua, reduciendo progresivamente los contaminantes en las aguas superficiales y subterráneas, contribuyendo a reducir los efectos de inundaciones y sequías, o mediante cualquier otra actividad que proteja o mejore el estado cualitativo y cuantitativo de las masas de agua;
d) velar por la utilización sostenible de los servicios de los ecosistemas marinos o contribuir al buen estado medioambiental de las aguas marinas, en particular, protegiendo, conservando y restaurando el medio marino, y evitando o reduciendo los vertidos en el medio marino, o
e) la facilitación de cualquiera de las actividades enumeradas en las letras a) a d) (art. 12.1).

62 Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la prevención y el control de la contaminación cuando contribuya de forma sustancial a la protección frente a la contaminación del medio ambiente por alguno de los medios siguientes:
a) prevenir o, cuando esto no sea posible, reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera, el agua o la tierra, distintas de los gases de efecto invernadero;
b) mejorar los niveles de calidad del aire, el agua o el suelo en las zonas en las que la actividad económica se realiza y minimizar al mismo tiempo los efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente, o el riesgo de generarlos;
c) prevenir o reducir al mínimo cualquier efecto adverso para la salud humana y el medio ambiente provocado por la producción, el uso y la eliminación de productos químicos;
d) realizar labores de limpieza de los residuos abandonados y de cualquier otra contaminación, o
e) facilitar cualquiera de las actividades mencionadas en las letras a) a d) (art. 14).

63 Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas cuando dicha actividad contribuya de forma sustancial a proteger, conservar o recuperar la biodiversidad o a lograr las buenas condiciones de los ecosistemas, o a proteger los ecosistemas que ya están en buenas condiciones, por medio de:
a) la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, en particular logrando un estado de conservación favorable de los hábitats naturales y seminaturales y de las especies o evitando su deterioro si su estado de conservación ya es favorable, y protegiendo y restau-

Su art. 13 considera actividades económicas pertenecientes a la economía circular, cuando dicha actividad: a) use los recursos naturales, especialmente materiales sostenibles de origen biológico y otras materias primas, en la producción de modo más eficiente, mediante, entre otras acciones la reducción del uso de materias primas primarias o el aumento del uso de subproductos y de materias primas secundarias, o medidas de eficiencia energética y de los recursos; b) aumente la durabilidad, la reparabilidad o las posibilidades de actualización o reutilización de los productos, especialmente en las actividades de diseño y fabricación; c) aumente la reciclabilidad de los productos, así como la reciclabilidad de los distintos materiales contenidos en dichos productos, entre otras maneras mediante la sustitución de los productos y materiales no reciclables o su menor utilización, especialmente en las actividades de diseño y fabricación; d) reduzca de forma sustancial el contenido de sustancias peligrosas y sustituya las sustancias extremadamente preocupantes en materiales y productos a lo largo de todo su ciclo de vida, de conformidad con los objetivos establecidos en el Derecho de la Unión, en particular sustituyendo dichas sustancias por alternativas más seguras y garantizando su trazabilidad; e) prolongue el uso de productos, concretamente por medio de la reutilización, el diseño para su durabilidad, nuevas orientaciones, el desmontaje, actualizaciones, la reparación y el uso compartido; f) aumente el uso de materias primas secundarias y la calidad de estas, en particular mediante un reciclado de residuos de alta calidad; g) prevenga o reduzca la generación de residuos, especialmente la procedente de la extracción de minerales y los residuos de la construcción y demolición de edificios; h) incremente la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos; i) aumente el desarrollo de la infraestructura de gestión de residuos necesaria para la prevención, para la preparación para la reutilización y para el reciclado, al tiempo que se garantiza que los materiales recuperados resultantes se reciclan como materias primas secundarias de alta calidad en la producción, evitando el ciclo de degradación; j) reduzca al mínimo la incineración y evite el vertido de los residuos, incluida la descarga en vertederos, de conformidad con los principios de la jerarquía de residuos; k) evite y reduzca la dispersión de residuos en el medio ambiente, o l) facilite las actividades mencionadas en las letras a) a k).

---

rando los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos a fin de mejorar su estado y su capacidad de prestar servicios ecosistémicos;

b) el uso y la gestión sostenibles de la tierra, en particular la protección adecuada de la biodiversidad del suelo, la neutralidad en la degradación de las tierras y el saneamiento de los terrenos contaminados;

c) unas prácticas agrícolas sostenibles, en particular aquellas que contribuyen a mejorar la biodiversidad o a frenar o evitar la degradación de los suelos y otros ecosistemas, la deforestación y la pérdida de hábitats;

d) una gestión forestal sostenible, con unas prácticas y una utilización de los bosques y de los terrenos forestales que contribuyan a mejorar la biodiversidad o que frenen o eviten la degradación de los ecosistemas, la deforestación y la pérdida de hábitats, o e) la facilitación de cualquiera de las actividades mencionadas en las letras a) a d) (art. 15.1).

Entre el amplio abanico de normativa comunitaria al respecto, cabe mencionar también, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes:

- Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.
- Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.
- Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.
- Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.
- Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.
- Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020.
- En fin, el I Plan De Acción de Economía Circular 2021-2023[64] centra atención en la electrónica y las TIC (como el derecho de reparación), baterías y vehículos (reciclaje de baterías), envases y embalajes (para garantizar que, de aquí a 2030, todos los envases existentes en el mercado de la UE sean reutilizables o reciclables de una forma económicamente viable), plásticos (Estrategia de la UE para el plástico en una economía circular), textiles (impulso a su reciclado), construcción y edificios, alimentos, agua y nutrientes[65].

64 Un detallado análisis en Escribano Gutiérrez, J.: «El imposible trabajo de calidad en el irrealizable capitalismo circular», en prensa.

65 COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre «Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva», 2020.

De fijar la atención en cómo distintos países de la Unión Europea están llevando a cabo esta transición hacia una economía circular, parece preciso destacar las siguientes iniciativas[66]:

- Alemania: En el caso alemán llama la atención que desde 1996 existe una Ley de Economía Circular *(Kreislaufwirtschaftsgesetz)*. Su última modificación del 2020 va más allá del paquete legislativo de la UE sobre economía circular al incorporar dos regulaciones específicas adicionales. En materia de compras públicas sostenibles se incluye la obligación de preferencia, sustituyendo con eso la «verificación» de los productos sostenibles.
- Dinamarca: dispone de una Estrategia para el Fomento de la Economía Circular, cuenta con la institución «State of Green», formada por el Gobierno danés y asociaciones industriales.
- Finlandia: cuenta con una Hoja de Ruta Nacional para una Economía Circular en 2016, documento que fue actualizado en 2019 en su versión 2.0.
- Francia: ha presentado en 2018 su Plan de 50 Puntos, enfocado a la transición completa a la economía circular. Aprobando, además, en 2020 la denominada Ley Antidespilfarro, la cual tendrá especial incidencia en la prohibición de los productos plásticos. Señalar también que Francia no solamente hace referencia a las oportunidades que brinda la economía circular para la generación de empleo, sino resalta los importantes esfuerzos que se deberán fomentar respecto a la capacitación y formación de los trabajadores.
- Países Bajos: Los Países Bajos son uno de los países más ambiciosos de la UE al denominar su hoja de ruta o plan como «Una economía plenamente circular en el año 2050».

En el ámbito interno, la economía circular es definida por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (igual definición contiene la Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles), como «sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos» (art. 2.k).

Las actividades productivas que integra pretenden atajar la incidencia de los residuos en el cambio climático, en tanto «estos suponen una fuente

66 AA.VV.: *Informe sobre la situación y evolución de la economía circular en España*, COTEC, 2021, p. 46.

difusa de emisión de gases de efecto invernadero, principalmente debido al metano emitido en vertederos que contienen residuos biodegradables… En España la gestión de residuos todavía descansa preponderantemente en el vertedero, con lo que una política de residuos que aplique rigurosamente el principio de jerarquía contribuirá a una mayor sostenibilidad, así como a la implantación de modelos económicos circulares» (Preámbulo de la Ley 7/2022). Por ello, este tipo de sistema de producción precisa de una adecuada gestión del reciclado de los residuos (cuando existan), entendiendo por reciclaje «toda operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra finalidad. Incluye la transformación del material orgánico, pero no la valorización energética ni la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles o para operaciones de relleno» (art. 2).

Precisamente la finalidad de la Ley 7/2022 radica en «la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de dicho uso con el objeto de, en última instancia, proteger el medio ambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles para garantizar el funcionamiento eficiente del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo» (art. 1.2).

Para cumplir con esa finalidad de reducción de residuos y reciclado, el art. 24 de la norma analizada (preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos) obliga a que las autoridades competentes adopten las medidas necesarias para asegurar que los residuos se destinen a preparación para la reutilización, reciclado u otras operaciones de valorización y para ello promoverán el fomento del establecimiento de redes de preparación para la reutilización y de reparación y el apoyo a tales redes, especialmente cuando quien realice esa actividad sean entidades de economía social autorizadas para gestionar residuos.

Obliga a las entidades locales, para facilitar la preparación para la reutilización y el reciclado de alta calidad, a establecer la recogida separada de, al menos, las siguientes fracciones de residuos de competencia local (art. 25.2):

a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio,

b) Los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario,

c) Los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024,

d) Los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024,

e) Los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local,

f) Los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024, y

g) Otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente.

Y para 2035, el porcentaje de residuos municipales recogidos separadamente será como mínimo del 50 % en peso del total de residuos municipales generados (art. 25.5).

Por su parte, el Anexo VI (Ejemplos de medidas de prevención de residuos), en su apartado 16 apunta a la promoción de la reutilización de productos o preparación para la reutilización de productos desechados, especialmente mediante medidas educativas, económicas, logísticas o de otro tipo, como el apoyo a los centros y redes autorizados de recogida y reutilización, así como la promoción de su creación, especialmente en las regiones con elevada densidad de población o donde no existieran tales centros y redes.

Junto con esta norma legal, se ha desarrollado la Estrategia Española de Economía Circular «España 2030» establece los siguientes objetivos para el año 2030, capaces de generar a su vez nichos de empleo de forma correlativa a los mencionados a nivel europeo:

- Reducir en un 30 % el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- Reducir la generación de residuos un 15 % respecto de lo generado en 2010.
- Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50 % de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20 % en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020, contribuyendo así al ODS.
- Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 % de los residuos municipales generados.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO_2.
- Mejorar un 10 % la eficiencia en el uso del agua.

Aunque esta Estrategia está dotada de un carácter transversal, identifica seis sectores prioritarios: construcción, agroalimentario, pesquero y forestal, industrial, bienes de consumo, turismo y sector textil y confección. Fundamental aprovechar las oportunidades que ofrece la Economía Circular para desarrollar una industria española centrada en el reciclaje[67].

67 AA.VV.: *Informe sobre la situación y evolución de la economía circular en España*, COTEC, 2021, p. 57.

Varias son los territorios que han elaborado una norma propia para regular la economía circular: así sucede con Castilla-La Mancha (Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha); Comunidad Valenciana (Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana), Andalucía (Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía) o Madrid (Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid).

Parten estas leyes de una definición propia de economía circular, aun respondiendo a la misma idea presente en la norma estatal. Por ejemplo, la consideran «un modelo económico que se incluye en el marco del desarrollo sostenible y que optimiza el uso de los recursos naturales, cierra los ciclos de agua, energía y materia, minimiza los impactos ambientales, y fomenta la eficacia al conseguir que los productos y recursos mantengan su utilidad y valor el mayor tiempo posible, con el fin de cambiar los mecanismos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, reduciendo el consumo de materias primas, energía y recursos, y a su vez evitando emisiones y pérdidas materiales» (art. 2.1 Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha); o como un «sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos» (Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía).

También la finalidad que persiguen es común: «favorecer un crecimiento económico, la creación de empleo y la generación de condiciones que favorezcan un desarrollo sostenible desacoplado del consumo de recursos no renovables y de la producción de externalidades negativas que permita luchar contra el cambio climático y avanzar hacia una economía hipocarbónica en la región, con la consiguiente mejora del medio ambiente y, por ello, de la vida y el bienestar de las personas» (art. 1 Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha); «lograr un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana, contribuir a la implantación de un modelo económico circular y de bajas emisiones contaminantes a través de prácticas empresariales, de materiales y de productos innovadores y sostenibles, y llevar a cabo una transición ecológica efectiva y socialmente justa» (art. 1.2 Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana); y «favorecer la utilización más eficiente y sostenible de los recursos, extender la vida útil de los productos, prevenir y reducir la generación de residuos, potenciar la valorización de los residuos para evitar el vertido y su reintroducción como nuevos recursos en el ciclo productivo, con

la mayor eficiencia energética. Se contribuirá, de este modo, al crecimiento socioeconómico sostenible, a la creación de empleo y a la preservación del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos» (art. 1 Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid).

Para su consecución, diseñan una pluralidad de objetivos heterogéneos, entorno a la gestión de los residuos, su minimización y reutilización:

- Reducir la generación de residuos y su carga contaminante, fomentando la prevención en origen, tratando de desmaterializar la economía y desvinculando el crecimiento económico del consumo de recursos (art. 4 Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha).
- Promover la valorización de los residuos como fuente de materias primas secundarias y desincentivar la generación de residuos que no puedan ser valorizables o integrados en el ciclo productivo (art. 4 Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha).
- Incentivar el cálculo de la huella de carbono, la huella hídrica y la huella ecológica en las todas las actividades económicas (art. 4 Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha).
- Garantizar una gestión eficaz de los residuos que prevenga y minimice los impactos adversos sobre el medio ambiente, proteja la salud humana y mejore la calidad de vida de las personas (art. 1 Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana).
- Fomentar y promover la aplicación de los criterios de la economía circular en los procesos de producción, consumo y posconsumo al ámbito territorial (art. 1 Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana).
- Contribuir a los objetivos autonómicos, estatales y europeos de mitigación de las causas del cambio climático, así como a la adaptación a sus efectos en el ámbito territorial (art. 1 Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana).
- Impulsar la creación y desarrollo de un tejido empresarial que diseñe, desarrolle y aplique soluciones innovadoras en los procesos productivos y servicios en general y en la gestión de los residuos en particular, lo que supondrá generación de empleo sostenible y generación de nuevas oportunidades de mercado (art. 5 Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía).

– Incrementar la autosuficiencia y reducir la dependencia de la región de recursos y materias primas que puedan obtenerse a partir de la valorización, reciclaje y reutilización de residuos, y por la vía de la racionalización, optimización y ahorro de consumos y energía (art. 5 Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid).

Entre las distintas estrategias y mecanismos utilizados para su consecución, destacan por cuanto aquí importa aquellas que pretenden configurar, de un lado, una contratación pública sostenible para la reducción de residuos y la economía circular, que priorice la adquisición de productos y materiales reutilizables, reutilizados, reparados, biodegradables, reciclables y reciclados, la adquisición y el uso de productos de diseño ecológico, ajustados a los criterios de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018, sobre la aplicación de la Directiva 2009/125/CE, sobre diseño ecológico; o, entre otras medidas, la adquisición y uso de productos con etiqueta ecológica europea (art. 34 Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana). También el art. 11 Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía prevé introducir cláusulas medioambientales en la contratación pública en la misma línea, así como el capítulo I del Título II de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid.

Precisamente esta última norma contiene un apartado específico en materia de formación y empleo, donde se prevé fomentar la creación de empleo en el ámbito de la economía circular a través de la introducción de consideraciones o criterios relativos a dicha materia en los programas vigentes de promoción del empleo, apoyo al emprendimiento, autónomos y pymes, así como en los programas de formación profesional para el empleo (art. 17.2).

Como sucedía con la transición energética, en el caso de la economía circular son abundantes las estimaciones que tratan de precisar el número de puestos de trabajo que se crearían con el cambio de modelo productivo.

La OIT estima que una transición mundial hacia una economía más circular podría generar un total neto de entre 7 y 8 millones de empleos nuevos de aquí a 2030, en comparación con un escenario sin cambios, pero el aumento neto oculta fricciones importantes en el mercado de trabajo y necesidades de reestructuración de este último, dado que si bien se generarían alrededor de 78 millones de empleos (incluido en ocupaciones semicualificadas en ventas, reparación y reciclaje), al mismo tiempo se perderían casi 71 millones[68].

La reutilización y reciclaje de residuos podrían crear más de 180.000 puestos de trabajo directos en la Unión Europea. Permitirán satisfacer la demanda

68 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 24.

de materias primas de la Unión Europea entre el 10 % y el 40 % y contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 62 millones de toneladas de CO_2 equivalente por año. El Parlamento Europeo proponía establecer un objetivo obligatorio para aumentar en un 30 % la eficacia en la gestión de los recursos en la UE en 2030, en cuyo caso, el cumplimiento de este objetivo de eficiencia incrementaría el PIB en casi un 1 % y podría crear 2 millones de puestos de trabajo en la UE[69].

El Buró Europeo de Medio Ambiente ha publicado un informe en el que concluye que un incremento significativo en la reutilización de residuos textiles y voluminosos (muebles) y alcanzar un porcentaje del 70 % en los objetivos de reciclaje de residuos, podría generar más de 800.000 empleos en Europa (supondría, según se destaca en el informe, que uno de cada 6 jóvenes desempleados en la Unión Europea podría volver a ingresar en el mercado de trabajo). Pero no sólo en términos de economía de empresa: otro estudio, que valora los costes en salud asociados al uso de ciertas sustancias químicas tóxicas, estima un coste anual para la Unión Europea de aproximadamente 157 mil millones de euros al año.

De fijar la atención en el ámbito estatal, como aproximación al volumen de empleo en este sector, se calcula que el conjunto de actividades relacionadas con la rama «Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación» (CNAE 36 a 39) cuenta, en 2021, con alrededor de 153.900 personas ocupadas, de las que el 84,1 % son hombres. A estos empleos hay que añadir las actividades ligadas a la «Reparación de maquinaria y equipos» (CNAE 33 y 95), con 147.900 personas ocupadas, donde también existe poca presencia femenina (solamente 1 de cada 4 son mujeres)[70].

La adopción y desarrollo de este modelo de economía está contemplado en el PRTR 2021-2026, a través del componente 12.13, dentro del programa «Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular», mediante el cual se acometerán inversiones y reformas con las que se pretende impulsar el despliegue de este modelo económico en España, en el cual se prevé un empleo estimado de alrededor de 14.400 puestos de trabajo[71].

---

69 Linares, P. y López, V.: «La economía digital versus la economía circular ¿dónde está la revolución?», *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016, p. 240.

70 Linares, P. y López, V.: «La economía digital versus la economía circular ¿dónde está la revolución?», *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016, p. 240.

71 AA.VV.: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España* (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023, pp. 60-62.

Sin olvidar que la economía circular podría reducir, de conformidad con lo indicado por la Comisión Europea, el consumo de materiales entre un 17 % y un 24 % en 2030, con un ahorro de 630.000 millones de euros anuales para la industria europea, lo que supone el 8 % de su volumen de negocios anual, potenciar el crecimiento del PIB de la Unión Europea en un 3,9 %, y reducir las emisiones anuales de gases de efecto invernadero entre un 2 % y un 4 %[72].

Por cuanto hace a las cualificaciones requeridas para el trabajo en los distintos sectores que integran la economía circular, cabría apuntar las siguientes[73]:

- Profesionales de todos los niveles para la gestión y transformación de residuos en todos los sectores productivos y en todo el circuito de fabricación, uso y recuperación de los productos, como ingenieros/as agrónomos/as e industriales, operarios/as o transportistas de residuos.
- Personal cualificado para la reutilización y reparación de materiales o productos.
- Experto/a en diseño de modelos de negocio en economía circular para ayudar a las empresas con esta transformación.
- Ecodiseñador/a.

Estas dos últimas ocupaciones ayudan a introducir la economía circular en el ámbito de la empresa, por un lado, impulsando el ecodiseño, la reparabilidad y la producción de bienes durables; por otro, favoreciendo la simbiosis industrial y las sinergias entre sectores, de modo que los residuos de determinadas industrias puedan ser utilizados para otros procesos y facilitando la reutilización de materiales recuperados como materia prima en la fabricación de nuevos productos[74].

6.- Buenas prácticas renovables y hacia una economía circular

Conocidas las ventajas de la transición energética y de la economía circular, el siguiente paso será proponer buenas prácticas (legales o convenciona-

72 Linares, P. y López, V.: «La economía digital versus la economía circular ¿dónde está la revolución?», *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016, p. 238.

73 AA.VV.: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España* (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023, p. 63.

74 AA.VV.: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España* (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023, p. 63.

les) para solucionar los puntos débiles capaces de lastrar la transición justa en el ámbito energético.

En primer lugar, existe el riesgo de que los nuevos proyectos de extracción impulsados por la creciente demanda del sector de las energías renovables desplacen a las comunidades locales o alteren su existencia, degraden sus reservas locales de agua y sus ecosistemas, socaven los medios de subsistencia de sectores dependientes de un medioambiente saludable y agraven otros déficits de trabajo decente[75]. En este sentido, se ha venido percibiendo estos proyectos, implantados en territorios despoblados, como claramente extractivos de recursos naturales, sin participación de las comunidades locales y sin generar proyectos de empleo sostenibles en el tiempo y en el ecosistema.

Frente a este problema, cada vez más acuciante, se proponen las siguientes buenas prácticas[76]:

- Participación pública de las comunidades locales y transparencia desde el principio del proceso para garantizar el éxito y la contribución social de los proyectos.
- Respeto por la naturaleza como factor esencial para la aceleración de la energía eólica y solar.
- Una planificación y una cartografía adecuadas para identificar los emplazamientos de menor impacto y mayor potencial para el desarrollo de energías renovables.
- Priorización del desarrollo de los proyectos en terrenos degradados y preservando las zonas protegidas y de alto valor ecológico.
- Una participación temprana de las comunidades locales con capacidad para influir directamente en los proyectos (ubicación de la planta, de las líneas de evacuación, precauciones ambientales…).
- Uso compartido del suelo de la planta renovable con otros usos previos (agricultura, pastoreo, apicultura…) o con otras fuentes de energía (hibridación con baterías y otras tecnologías renovables).
- Fomento de empleo local en las plantas o en instalaciones industriales asociadas (ensamblaje o reciclado de componentes).
- Reducción de los gastos energéticos de empresas locales o personas vulnerables a través de la instalación de autoconsumo en el municipio por parte de la empresa promotora.

75 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 26.

76 AA.VV.: *Renovables respetuosas con las personas y la diversidad*, Greenpeace, 2024.

- Evitar la implantación de la planta en zonas protegidas o de alta sensibilidad ambiental ahí donde no está ya prohibido (a excepción del autoconsumo para los consumos locales).
- Evitar la implantación de grandes plantas en zonas agrarias consideradas de interés y especial relevancia (excluyendo el autoconsumo ligado a los consumos locales).
- Evitar el uso de la expropiación forzosa de los terrenos.

En definitiva, hay que amplificar la voz de quienes viven en territorios rurales: sus residentes deben estar incluidos en la elaboración de planes de desarrollo, y se deben escuchar y respetar sus preocupaciones. Se ha demostrado que dar voz a los órganos de gobierno locales es fundamental para una ejecución satisfactoria de los proyectos de desarrollo económico local[77].

Esta demanda de participación entronca con lo previsto en la Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables incluye en su articulado que los Estados miembros deben garantizar a los consumidores el derecho a producir, consumir, almacenar y vender su propia energía renovable, y evaluar tanto las barreras como el potencial de desarrollo de las comunidades de energía renovable.

Respecto a la economía circular, una nueva economía más localizada que adopte los principios de la economía circular puede recurrir a los activos regionales (naturales, humanos y de capital) para reducir la degradación y la contaminación del medio ambiente. Debe existir un margen adecuado para «la innovación social, y la diversificación económica será necesaria a fin de crear oportunidades para los grupos socioeconómicos en diferentes circunstancias»[78].

En segundo término, en el sector de la energía pervive la brecha de género: la participación de las mujeres en el sector energético es inferior a la participación en el mercado de trabajo global y la presencia en otros sectores económicos. Baste apuntar que las mujeres ocuparon el 46,1 % del empleo del conjunto de la economía frente al 19,7 % en los subsectores de la transición energética en la UE-27 en el año 2020[79].

En España, el cierre de la brecha de género ha sido muy reducido en el sector energético, pasando del 17 % en 2012 al 18,2 % en 2022. Sin embargo, hay diferencias por subsectores: energía eléctrica, redes y autoconsumo y eficiencia energética en el transporte muestran una evolución positiva, con

77 EUROFOUND: *Reducir la brecha entre las zonas rurales y urbanas: abordar las desigualdades y empoderar a las comunidades*, 2022.

78 EUROFOUND: *La transición a una economía climáticamente neutra: análisis de las repercusiones socioeconómicas*, 2023.

79 AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España*, Instituto de Transición Justa/Fundación Naturgy, 2023, p. 20.

aumentos de 6 y casi 4 puntos porcentuales respectivamente; pero, en el resto de subsectores energéticos los progresos han sido nulos e incluso se registran ligeros retrocesos en aquellos más masculinizados (Actividades relacionadas y Rehabilitación energética). Es preocupante el hecho de que buena parte de las ramas donde las mujeres no alcanzaban ni siquiera el 15 % en 2012 han visto reducir aún más la presencia femenina en 2022. La brecha de participación de las mujeres en la transición energética es que también se extiende a su participación en el empresariado: según datos de 2022, en el conjunto de la economía española, las mujeres representan en 35 % del empleo por cuenta propia (empresarios/as, autónomos/as y cooperativistas), mientras que en las actividades de la transición sólo llega al 10,1 %. Y, además, ha habido un ligero descenso respecto 2015, cuando representaban el 10,4[80].

Por cuanto hace a la estructura ocupacional, aparecen diferencias elocuentes en cuanto al género: así, el 44 % de las mujeres ocupan puestos de trabajo de carácter administrativo (frente a tan sólo el 13,8 % de los hombres). E, inversamente, en los hombres los puestos técnicos de cualificación media representan el 62,3 % de los trabajos, por tan sólo el 24,2 % en el caso de las mujeres; y la parcialidad femenina (23,1 %) es más del triple que la de los hombres (6,5 %) en el conjunto de la transición energética.

En la economía circular las ocupaciones en las que predominan los hombres serían las más afectadas por la transición y, por lo tanto, en las que más se necesita que los trabajadores que las desempeñan perfeccionen y reciclen sus competencias para poder beneficiarse de nuevas oportunidades de empleo. De ello también se deduce que probablemente persista la segregación ocupacional basada en el género y que solo una fracción de los empleos creados estarán ocupados por mujeres. Siendo esto así, la transición del sector probablemente perpetuará los estereotipos de género tradicionales, a menos que se adopten medidas correctivas, como las destinadas a fomentar la formación de competencias, el respeto de los derechos y la igualdad de oportunidades y de trato[81].

Tampoco cabe pasar por alto los nuevos riesgos laborales que entrañan los denominados empleos verdes[82], y la economía circular[83], necesitados de una atención específica y actualizada capaz de garantizar tanto la protección

80 AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España*, Instituto de Transición Justa/Fundación Naturgy, 2023, p. 20.

81 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 24.

82 Al respecto, un exhaustivo estudio en AA.VV.: *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Valencia (Tirant lo blanch), 2017.

83 Un magnífico análisis de la precariedad y de los riesgos laborales asociados a la economía circular en Escribano Gutiérrez, J.: «El imposible trabajo de calidad en el irrealizable capitalismo circular», en prensa.

de la salud como del medioambiente en estas ocupaciones, en particular en la economía circular, donde el reciclaje y la recuperación destacan por su peligrosidad, penosidad y toxicidad.

En cuarto, la necesidad formativa y de recualificación constituye una herramienta imprescindible para alcanzar una verdadera transición justa, aun cuando la creación de empleo se prevé que sean ligeramente más pronunciada para algunas de las ocupaciones de cualificación media y baja e indica que «ecologizar la economía de la Unión Europea no beneficiará únicamente a los trabajadores altamente cualificados y que la implementación del *New Green Deal* puede contribuir a aliviar en lugar de exacerbar la polarización laboral[84].

En esta línea, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 contempla como medida transversal la formación de profesionales en el sector de las energías renovables. Los efectos de la escasez y la deficiente formación de los profesionales se traducen en una ralentización del mismo, pérdidas económicas en los proyectos y empeoramiento de la reputación para las tecnologías afectadas. Tanto los nuevos profesionales del sector como los profesionales existentes, junto con profesionales de otros sectores afectados por la transición justa, necesitan formación continua de calidad, que les permita afrontar los nuevos retos de los futuros mercados laborales.

En todo caso, la transición verde conducirá al crecimiento del empleo en todas las categorías de habilidades, pero la recualificación será importante para que la mano de obra trabaje en sectores nuevos o cambiantes[85].

En el Reino Unido, por ejemplo, los trabajadores y los empleadores han colaborado con el Gobierno en la creación de un pasaporte de competencias energéticas para ayudar a los trabajadores de las plataformas de petróleo y gas en alta mar a adquirir competencias profesionales transferibles que les permitan encontrar trabajo en el sector de las energías renovables mar adentro. En Sudáfrica, Empresarios Unidos de Sudáfrica y sus asociados están intentando resolver los problemas en materia de competencias profesionales e inversión que plantea la eliminación paulatina del carbón. Para ello desarrollan modelos financieros orientados a diversas soluciones energéticas no contaminantes y evalúan las necesidades existentes en términos de empleo y competencias profesionales para asegurar la transición[86].

Al considerar la cuestión de la calidad del empleo y la agenda verde, es importante no pasar por alto que los puestos de trabajo que se encuentran

84 EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING (CEDEFOP): «The green employment and skills transformation. Insights from a European Green Deal skills forecast scenario», 2021.

85 JOINT RESEARCH CENTRE: «*The future of jobs is green*», 2021.

86 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 24.

en las industrias más contaminantes también suelen tener una elevada representación de los trabajadores, así como una mayor participación en el diálogo social, medida por la celebración de convenios colectivos[87]. Así, las oportunidades económicas derivadas de la transición deben ser accesibles para toda la población mediante el refuerzo de la representación colectiva y el desarrollo de capacidades para el diálogo social, al tiempo que se configuran activamente las opciones de consumo para alinearse con los nuevos modelos económicos[88]. Por lo tanto, es crucial que los trabajadores de las industrias nuevas y emergentes estén suficientemente representados, al tiempo que hay que prestar especial atención a que los nuevos empleos ofrezcan una negociación colectiva y una protección similares. De lo contrario, será aún más difícil alcanzar la tasa de cobertura de la negociación colectiva del 80 % establecida en la Directiva sobre el salario mínimo»[89].

La gran importancia que se otorga a la transición energética en la formulación de políticas se refleja en el elevado número de iniciativas que los interlocutores sociales dedican a la cuestión de la energía y que se ajustan a cada contexto nacional. Por ejemplo, el Consejo Australiano de Sindicatos promueve la creación de una autoridad nacional para la transición energética, que estaría dotada de una estructura de gobierno tripartita[90].

El diálogo social se ha utilizado para formular políticas y marcos destinados a promover una transición justa en varios países. En Alemania, el Gobierno federal estableció la Comisión de Crecimiento, Cambio Estructural y Empleo para lograr un consenso sobre la reducción gradual del carbón y promover una transición justa. Dicha comisión estaba compuesta por representantes de la industria energética, así como por empresas, sindicatos, administraciones locales, instituciones académicas y organizaciones medioambientales. El proceso comprendió una serie de reuniones de expertos, consultas, visitas sobre el terreno y deliberaciones. La Comisión elaboró un informe con recomendaciones que sentaron las bases para la formulación de políticas, en particular, inversiones en las regiones carboneras, importantes intervenciones en el mercado de trabajo e iniciativas de protección social en favor de los trabajadores y las comunidades que se han visto afectados[91].

---

87 Zwysen, W.: «Green transition and job quality: risks for worker representation», *ETUI Brief*, febrero 2024.

88 Eurofound: *La transición a una economía climáticamente neutra: análisis de las repercusiones socioeconómicas*, 2023.

89 Zwysen, W.: «Green transition and job quality: risks for worker representation», *ETUI Brief*, febrero 2024.

90 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 46.

91 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, pp. 51-52.

Específicamente en negociación colectiva y a pesar de la importancia de una transición justa, solo el 23 % de los convenios analizados por la OIT abordan aspectos ambientales. Aunque las cláusulas relativas a aspectos ambientales son más comunes en los convenios de los países de ingresos elevados, sobre todo en Europa, también se pueden encontrar en otras regiones[92].

En España, de descender al análisis de las cláusulas negociadas, la mayoría (de los pocos que aluden a este tema) recoge formulaciones programáticas[93]. Así, algún convenio, perteneciente al sector energético, avanza en la exposición de motivos el profundo cambio de negocio que la transición ecológica y energética supondrá para su actividad, si bien no traslada dicha previsión al articulado[94]. Solo destacan aquellas cláusulas que crean comisiones de transición justa destinadas a la «identificación y adopción de medidas para lograr una economía más adaptada al cambio climático. Pero, también, hacia una economía más ecológica, baja en carbono y con un tratamiento equitativo y ello para reducir los efectos negativos sobre la tierra, la sociedad y la economía. En este sentido la comisión estudiará en el sector las medidas que puedan contribuir a la colaboración en esta transición justa, tales como el reciclaje profesional, la readaptación de las capacidades de las personas trabajadoras, la adaptación de las cadenas de suministro al riesgo climático y el desarrollo de la resiliencia empresarial»[95].

En Italia, por ejemplo, varias empresas energéticas y sindicatos han firmado convenios sobre una transición justa para gestionar los procesos de cambio asociados a la descarbonización, con disposiciones que abarcan desde la recualificación, el perfeccionamiento de las competencias y la redistribución hasta procesos de jubilación anticipada y de diálogo social[96].

Por cuanto hace a la participación sindical para promover y colaborar en la implementación de la economía circular en los centros de trabajo, esta requerirá de conocimientos específicos en cuestiones ambientales por parte de los representantes legales que intervengan en este ámbito. La meta a alcanzar debe ser la de la especialización en este terreno, con el impulso al reconocimiento de competencias y obligaciones para participar en este

92 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 46.

93 Disposición adicional 7.ª convenio colectivo de la empresa Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares (CESPA, S. A.), Servicio de Limpieza Viaria y Recogida de Residuos Urbanos de Colmenar Viejo (BO Comunidad de Madrid, núm. 126, 28 de mayo de 2021).

94 III Convenio colectivo del grupo Naturgy (BOE núm. 47, 24/03/2023).

95 Disposición final 4.ª Convenio colectivo de la Industria, las Nuevas Tecnologías y los Servicios del Sector del Metal de la provincia de Valencia para los años 2023 a 2026 (BO Valencia núm. 203, de 20 de octubre de 2023).

96 OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023, p. 45.

ámbito. Pero, sobre todo, las personas trabajadoras deben tomar conciencia de que su puesto de trabajo puede empeorar o incluso desaparecer en el medio y largo plazo si no se acometen cambios importantes en las estrategias empresariales, sobre todo en el ámbito medioambiental. Solo así, las personas trabajadoras y sus representantes colaborarán con las empresas en la transición a un nuevo modelo productivo, por ejemplo, a través de las siguientes vías[97]:

- Proponiendo y haciendo el seguimiento de inversiones y adaptaciones tecnológicas tendentes a la circularidad.
- Proponiendo la sustitución o eliminación de sustancias peligrosas que puedan dificultar o impedir el aprovechamiento posterior de un recurso.
- Proponiendo la incorporación de subproductos y materias primas secundarias en los procesos industriales.
- Impulsando las políticas de compras verdes en la empresa, priorizando la compra de bienes, productos, materias primas, etc. que incorporen criterios de ecodiseño y que hagan más accesible la reutilización, reparación y reciclaje de los productos y recursos.
- Interviniendo en las herramientas de gestión ambiental implantadas en las empresas, en particular en los sistemas de gestión, promoviendo el enfoque de la economía circular en el establecimiento de los objetivos ambientales del sistema, en la planificación de acciones para lograr estos objetivos y en el funcionamiento global del sistema.
- Haciendo propuestas para la adopción de medidas para la mejora de la eficiencia energética y para el ahorro energético, tanto en los procesos de fabricación como en el desarrollo de la actividad empresarial y para la adopción de medidas para la mejora de la gestión del agua.

7.- Bibliografía

AA.VV.: *Informe sobre sostenibilidad en España 2017: cambio de rumbo, tiempo de acción*, Fundación Alternativas, 2017.

AA.VV.: *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Valencia (Tirant lo blanch), 2017.

AA.VV.: *Roadmap to 2050. A Manual for Nations to Decarbonize by Mid-Century*, Sustainable Development Solutions Network (SDSN) y Fundación Eni Enrico Mattei, FEEM, 2019.

97 ISTAS: *Economía circular: barreras y dinamizadores para su implementación efectiva en la PYME*, 2023, p. 14.

AA.VV.: *Informe empleo y transición ecosocial*, Ecologistas en Acción, 2021.

AA.VV.: *Informe sobre la situación y evolución de la economía circular en España*, COTEC, 2021.

AA.VV.: *Empleo y Transición Ecológica. Yacimientos de Empleo, Transformación Laboral y Retos Formativos en los Sectores Relacionados con el Cambio Climático y la Biodiversidad en España* (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), 2023.

AA.VV.: *El empleo de las mujeres en la transición energética justa en España*, Instituto de Transición Justa/Fundación Naturgy, 2023.

AA.VV.: *Renovables respetuosas con las personas y la diversidad*, Greenpeace, 2024.

Álvarez Cuesta, H.: «La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España: ¿una verdadera apuesta por una transición justa?», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, núm. 1, 2022.

Álvarez Cuesta, H.: «La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel», *Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos, CEF*, núm. 469, 2022.

Álvarez Cuesta, H.: «Transición energética y políticas de empleo verde», *LABOS. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3, 2022.

Basque Centre for Climate Change: «*Impacto económico, de empleo, social y sobre la salud pública del borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*, 2020.

CC.OO.: *Guía de intervención sindical en los convenios de transición justa*, 2020.

Chacartegui Jávega, C.: «Eco-labour law intersectionalities: from the green transition to legal certainty for workers», en AA.VV.: *Labour Law and Ecology*, Cizur Menor (Thomson Reuters/Aranzadi), 2022.

Chacartegui Jávega, C.: «El concepto de «Transición Justa» para la OIT», *Trabajo y derecho*, núm. 103, 2023.

Comisión europea: *Managing climate risks - protecting people and prosperity*, 12 de marzo de 2024.

Escribano Gutiérrez, J.: «El imposible trabajo de calidad en el irrealizable capitalismo circular», en prensa.

Eurofound: *Reducir la brecha entre las zonas rurales y urbanas: abordar las desigualdades y empoderar a las comunidades*, 2022.

Eurofound: *La transición a una economía climáticamente neutra: análisis de las repercusiones socioeconómicas*, 2023.

Eurofound: *Paquete de medidas climáticas* «Objetivo *55»: Impacto sobre el empleo de la UE en 2030*, 2023.

Eurofound: *Social governance of the Recovery and Resilience Facility: Involvement of the national social partners, National social partners and policymaking series*, 2024.

European Environment Agency: *European climate risk assessment*, 2024.

Feriga, M. *et alii*: *The Impact of Climate Change on Work Lessons for Developing Countries*, IZA, 2024.

IPCC: *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, 2021.

ISTAS: *Economía circular: barreras y dinamizadores para su implementación efectiva en la PYME*, 2023.

Joint Research Centre: *The future of jobs is green*, 2021.

Lara Ortiz, M.L.: «Instrumentos jurídicos en la lucha contra el cambio climático», en **aa.vv.**: *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Uja) editorial, 2021.

Larrea Basterra, M. y **Fernández Gómez, J.**: «Empleo verde. Análisis del concepto y situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Oñati Socio-Legal Series*, núm. 13, 2023.

Linares, P. y **López, V.**: «La economía digital versus la economía circular ¿dónde está la revolución?», *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016.

Merino Martos, A.: *Impactos Socioeconómicos de la Transición Energética*, CC.OO., 2023.

OIT: *The social and decent work dimensions of a new Agreement on Climate Change*, Ginebra (OIT), 2009.

OIT: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades medioambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2016.

OIT: *Informe VI: Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (OIT), 2023.

Tham, J. C. y **Countouris, N.**: «Introduction. The ecology of labour Law: from othering to embedding», en AA.VV.: *Labour Law and Ecology*, Cizur Menor (Thomson Reuters/Aranzadi), 2022.

UGT: *Mapa de vulnerabilidad del empleo para una Transición Justa: análisis de sectores productivos y desarrollo de capacidades y oportunidades en adaptación al cambio climático*, 2023.

United Nations Industrial Development Organization: *Pracitioner's Guide to Strategic Green Industrial Policy*, 2016.

Zwysen, W.: «Green transition and job quality: risks for worker representation», *ETUI Brief*, febrero 2024.

CAPÍTULO VIII

CREACIÓN Y MANTENIMIENTO DE UN EMPLEO DE CALIDAD Y NEUTRALIDAD CLIMÁTICA EN DE LOS TERRITORIOS DESPOBLADOS A TRAVÉS DEL TURISMO RURAL

Javier Fernández-Costales Muñiz
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León

Sumario: 1.- Introducción; 2.- Las nuevas oportunidades y yacimientos de empleo y el trabajo en los territorios rurales. concepto y aplicabilidad; 3.- El desarrollo del mundo rural. el turismo como motor económico y de creación de empleo en los territorios rurales; 4.- Bibliografía.

1.- Introducción

La paralela evolución de la sociedad y la tecnología en las últimas décadas y especialmente en los últimos años ha supuesto un cambio en múltiples niveles y ámbitos de numerosos aspectos de la vida cotidiana del ser humano. La incorporación de la mujer al ámbito laboral, la masiva inmigración (y también la emigración), el envejecimiento paulatino de la población, el aumento de la renta y de los niveles educativos, la creciente urbanización y abandono de las zonas rurales o, por supuesto, la evolución de la tecnología (que ha servido de infraestructura técnica a la globalización de la economía) han traído de la mano nuevas realidades y necesidades, entre otras cuestiones, en nuestros modos y hábitos de vida, formas de comunicación, medios técnicos y, cómo

no, en el ámbito laboral, el cual ha experimentado profundas novedades, cambios y nuevas necesidades y realidades en los últimos tiempos.

En nuestro país, el proceso de despoblación y envejecimiento del mundo rural ha llegado a alcanzar unas dimensiones tan preocupantes que lo han situado, final y forzosamente, en la agenda política. El fenómeno del despoblamiento rural comenzó en la segunda mitad del siglo XX y se ha mantenido en progresión constante hasta la actualidad. De tal manera, y como consecuencia de ello, el noventa por ciento de la población residente en España se encuentra concentrada en un espacio que ocupa menos de un tercio de todo el territorio nacional.

El Medio Rural en España abarca cerca del noventa por ciento de dicho territorio, mientras únicamente reside en él aproximadamente un veinte por ciento de la población, hasta un treinta y cinco por ciento si se incluyen las llamadas zonas periurbanas, pues medio rural se ha convertido en una expresión que no abarca un concepto determinado, sino más bien que se viene a designar todo aquello que no es ciudad, pues se trata de un conjunto heterogéneo integrado por pueblos aldeas, sus campos y también esas zonas periurbanas[1].

Así, en nuestro país el proceso de urbanización iniciado en la década de los sesenta del pasado siglo ha sido constante e imparable hasta hoy, pudiéndose principalmente caracterizar por los siguientes hechos[2]:

- Despoblación.
- Envejecimiento de la población.
- Empobrecimiento y desempleo, sobre todo juvenil.
- Desatención y obsolescencia de las infraestructuras y comunicaciones.
- Conectividad digital débil.
- Falta de centros y servicios públicos básicos, especialmente de salud, educación y servicios sociales.

---

1 Sobre la cuestión, Ortiz García, M.: «El pacto verde rural español para recuperar el mundo rural con economía de bienestar y resiliencia», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona (Aranzadi), 2021, págs. 361-362 o Buenaventura Calvo, A. y Domínguez Álvarez, J. L.: «¿Reinventarse o morir? El municipalismo como piedra angular del anhelado desarrollo rural sostenible. San Martín del Castañar, una referencia al sur de la provincia de Salamanca», en AA.VV. (Fernando Pablo, M. M. y Domínguez Álvarez, J. L., Dirs.; Tomé Domínguez, P.M., Coord.): *Rural renaissance: Derecho y medio rural*, Pamplona (Aranzadi), 2020, pág. 146 y ss.

2 Canales Aliende, J. M.: «Las políticas públicas de transición ecológica y tecnológica y el desarrollo rural», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona (Aranzadi), 2021, pág. 122.

- Falta de iniciativas de emprendimiento empresarial y de su fomento y apoyo público.
- Una sociedad civil rural débil y desarticulada, lo cual hace imposible e invisible su presencia y participación.
- Inframunicipalismo y falta de asociacionismo municipal.
- Escasa digitalización, tecnificación y modernización de las empresas.
- Pobreza energética.
- Abandono y obsolescencia del mobiliario urbano y de las viviendas habitadas.

El setenta y cuatro por ciento de los pueblos españoles han perdido vecinos en los últimos lustros y más de un treinta y nueve por ciento de los ayuntamientos han visto disminuida en más de un veinte cinco por ciento su población desde el año 2000. La despoblación territorial se manifiesta como un enorme reto social y económico al que se enfrentan no sólo la mayoría de las regiones españolas, sino también las europeas, que se enfrentan a los mismos o similares problemas de despoblación rural[3].

Conectando estas cifras se puede llegar a entender la conclusión que se infiere de las grandes diferencias en cuanto a densidad demográfica entre el medio rural y el urbano. Esto a su vez tiene una traslación a otros indicadores socioeconómicos en el medio rural, situando sus valores por debajo de la media y en clara desventaja respecto al mundo urbano, concretamente en ámbitos como la formación y empleo, las infraestructuras y transportes, los servicios sociales, educativos y culturales o, por no seguir la implantación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación[4].

Como consecuencia de ello las oportunidades de desarrollo y crecimiento profesional se han ido acumulado con el tiempo en los núcleos urbanos y grandes ciudades, por lo que las pequeñas poblaciones rurales y pueblos se han visto despoblados, sufriendo una evidente huida de población y, por ende, de talento. Ahora bien, esta situación ha provocado igualmente la saturación de los mercados y sectores laborales.

Tras los sucesivos períodos de crisis, la lucha contra el paro y la generación de empleo se han convertido en una de las grandes prioridades[5], en

3 Cabe destacar como entre las veinte regiones menos pobladas de Europa, según datos de Eurostat, se encuentran regiones pertenecientes a cuatro comunidades autónomas españolas: Aragón, Castilla y León, La Rioja y Castilla-La Mancha. https://ec.europa.eu/eurostat

4 MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO: *Buenas prácticas en desarrollo rural y personas con discapacidad*, Madrid (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino), 2009, pág. 8.

5 Ya en los años noventa, en el pacto de confianza a favor del empleo la Comisión Europea incitaba a los actores respectivos «a aprovechar mejor el efecto multiplicador europeo.

tanto en cuanto el empleo constituye un factor básico y pilar fundamental del denominado estado de bienestar, que se encuentra en un momento de incertidumbre y ha estado (o está) peligrosamente cercano a la quiebra, especialmente en los llamados países mediterráneos. En este sentido, el mundo rural se encuentra especialmente necesitado en este punto, resultando imprescindible la implementación de medidas y políticas específicas para que su desarrollo no continúe estancado.

Desde hace ya bastantes años el medio rural está atravesando por un momento continuo de inflexión, «un antes y un después, envuelto, de paso, en una situación de incertidumbre e incredulidad, tratando de responder a las nuevas funciones sociales que parecen venir impuestas desde el exterior»[6].

Ahora bien, se aprecia en cualquier caso un mayor interés en los últimos años por iniciar la vuelta atrás de este proceso, intentando invertir la situación, de forma tal que de manera progresiva cada vez más emprendedores están volviendo al campo para crear allí sus negocios, tendencia que debe favorecerse desde las instituciones con medidas de apoyo y económicas adecuadas que ayuden a potenciar e intensificar este regreso.

Los cierto es que los nuevos medios de comunicación e infraestructuras y el imparable desarrollo de las nuevas tecnologías, unidas al teletrabajo o trabajo en remoto desde el ámbito rural, así como el emprendimiento rural, apoyadas en las tecnologías de la comunicación y la información (TIC) son elementos que favorecen esta tendencia y pueden servir de impulso para un cambio ciertamente necesario.

2.- Las nuevas oportunidades y yacimientos de empleo y el trabajo en los territorios rurales. concepto y aplicabilidad

Con la elaboración en el año 1993 por parte de la Comisión Europea del Libro Blanco «Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para

Europa posee unas bazas considerables gracias a sus estructuras democráticas, a su sólida economía, al nivel educativo de sus habitantes, a sus tradiciones de diálogo social y, también, al proceso de integración y sus innegables ventajas políticas y económicas. Sin embargo, este potencial aún no se ha utilizado de forma óptima, especialmente en el combate por el empleo. Habida cuenta del alto grado de interdependencia económica alcanzado en Europa, la acción coordinada y mantenida genera un valor añadido mayor que la suma de las acciones individuales dispersas», COMISIÓN EUROPEA: *Acción a favor del empleo en Europa. Pacto de confianza. Boletín de la Unión Europea, Suplemento 4/96*, Luxemburgo (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), 1996, pág. 13.

6 DEL BARRIO ALISTE, J. M.: «El papel de los profesionales y técnicos en los procesos de cambio y desarrollo de la sociedad rural», en AA.VV. (RAMOS REAL, E., Coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 1999, pág. 188.

entrar en el siglo XXI», conocido como Informe Delors[7], apareció por primera el concepto de nuevos yacimientos de empleo vez, aun cuando ya venían funcionando bajo unas u otras formas en la década de los ochenta y primeros noventa, y por tanto, no resultó una novedad conceptual propiamente dicha. Desde ese momento los nuevos yacimientos pasaron a formar parte de los diferentes programas y políticas de empleo de la propia Unión Europea y de todos los países miembros, con los lógicos cambios y evoluciones que a partir de ese punto han continuado teniendo lugar y condicionando aquéllas, formando parte desde entonces dicha terminología de cualquier actividad relativa al empleo o desempleo, al margen del mérito que supone el que se haya incorporado su concepto a la cotidianeidad de la sociedad.

El Libro Blanco de Delors vino a abordar los problemas de competitividad y crecimiento de la economía europea, con especial atención a la cuestión del desempleo que, evidentemente, continúa erigiéndose como uno de los grandes problemas en el territorio de la Unión Europea, especialmente en determinadas zonas y, de manera especial, en los ámbitos rurales.

El documento introdujo una serie de parámetros y directrices básicas para abordar los retos planteados de cara al siglo XXI, como conseguir una economía al servicio del empleo, apoyada no sólo en el crecimiento económico, sino también en la formación y la educación a lo largo de toda la vida, la flexibilidad tanto interna como externa, la descentralización, la iniciativa, la disminución del coste relativo del trabajo poco cualificado, el sometimiento a constante actualización de las políticas de empleo y la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo, términos habituales desde entonces en cualquier plan de empleo y las diferentes reformas laborales, aun cuando, a pesar de todo lo cual, cabe destacar como el crecimiento económico continúa siendo el epicentro de todas las políticas y objetivos generales de la Unión Europea y de sus países miembros.

El concepto de nuevos yacimientos hace referencia a tratar de hacer aparecer nuevas oportunidades y formas de empleo tanto para quienes ya tienen como para quienes no y podrían incorporarse o reintegrarse al mercado laboral[8]. En esta línea, se pueden considerar nuevos yacimientos de empleo a todas aquellas actividades de carácter laboral cuya aparición trae causa en los cambios tecnológicos y sociales cuya consecuencia será la generación de nuevas necesidades y demandas que deben ser cubiertas, en tanto se configuran actualmente como mercados incompletos[9].

---

7 COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Boletín de la Unión Europea, Suplemento 6/93*, Luxemburgo (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), 1993.

8 En esta materia, PLAZA ÚBEDA, J. A.: «Nuevos yacimientos de empleo», ponencia presentada en las *Jornadas de Autoempleo de la Pyme Andaluza*, 1999, http://www.colladovillalba.es/recursos/doc/desarrollo-local/documentos/nuevos-yacimientos-de-empleo.pdf, pág. 7.

9 Sobre esta cuestión, en general, JIMÉNEZ, E.; BARREIRO, F. y SÁNCHEZ, J. E.: *Los nuevos yacimientos de empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territori*o, Barcelona

Inciden precisamente en los ámbitos de la actividad económica que satisfagan nuevas necesidades y desafíos que aparecen continuamente en la sociedad al hilo de las transformaciones socio-económicas que tienen lugar. En definitiva, «tratan de explotar activamente las fuentes económicas y de empleo que subyacen a esos cambios, aprovechando las oportunidades de crecimiento»[10].

En virtud de ello, su potencialidad como generadores de empleo resulta muy elevada, habida cuenta de que se trata de sectores apenas cubiertos por el mercado laboral, bien por ser novedosos y no haber sido aún desarrollados, bien porque tal desarrollo no resulta fácil y presenta diferentes dificultades.

Su antecedente directo parece encontrarse en las iniciativas locales de desarrollo o para el empleo, apoyadas por diversos programas de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la propia Unión Europea, y las causas principales de su aparición en el ámbito europeo se encuentran asociadas al cambio en las estructuras de gasto que se ha producido en las familias europeas en las últimas décadas, que a su vez tienen origen distintos factores, ya destacados al inicio de este trabajo, como son la incorporación de la mujer al ámbito laboral, la masiva inmigración, el envejecimiento paulatino de la población, el aumento de la renta y de los niveles educativos o la creciente urbanización, entre otros.

Las principales ventajas del desarrollo de los nuevos yacimientos de empleo son variadas y abarcan diferentes aspectos, aun cuando cabe destacar en este punto las siguientes, en especial en cuanto hace en el ámbito rural[11]:

— En primer término, pueden ayudar a fijar la población, habida cuenta de que suponen tanto una diversificación de la actividad económica local como un aumento de ésta. En el ámbito de las zonas rurales esta cuestión resulta de vital importancia en virtud del éxodo y consecuente pérdida de población que tradicionalmente sufren y que las formas de desarrollo tradicionales no han sido capaces de frenar o, al menos, reducir.

— Por otra parte, en caso de producirse un aumento de las actividades de nuevos yacimientos de empleo paralelamente y a un tiempo se provocará

(Fundación CIREM), 1998, pág. 11 y ss.

10 Martín Castro, B.: «Ayer y hoy de los Nuevos Yacimientos de Empleo: aproximación desde la UE al caso español», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 11, 2014, págs. 104 y 112, quien destaca que, «como tratan de responder a la oferta de nuevas necesidades y de mejora de calidad de vida, el enfoque en su tratamiento no es la forma tradicional destinada a los oferentes de empleo, ya que buscan incrementar la base productiva pero no ampliando la demanda a modo de un neokeynesiano, sino dirigiéndose al oferente de nuevo servicios y bienes y al consumidor de los mismos».

11 En este punto, Plaza Úbeda, J. A.: «Nuevos yacimientos de empleo», cit., pág. 5.

una demanda de empleo heterogénea en lo que se refiere a la cualificación de los trabajadores y al tiempo de trabajo. Tal diversidad supondrá la aparición de medidas flexibles e idóneas para facilitar la incorporación al mercado de trabajo de colectivos con restricciones horarias, como pueden ser las mujeres con cargas familiares, con diversa cualificación y/o con distinta problemática.

En este sentido, la variedad de actividades productivas y de los tipos de empleo que sean capaces de incorporar hace de los nuevos yacimientos un valioso instrumento para las políticas activas de empleo que, además, resultará aplicable a un amplio elenco de áreas geográficas, aun cuando dichas zonas puedan presentar problemas y potencialidades diferentes y muy alejadas entre sí en sus conceptos, formas y posibilidades, incluyendo así el ámbito rural.

— En fin, destacar como el papel de la administración, tanto a nivel regional como local, se erige como un elemento sumamente importante. El desarrollo de estos yacimientos encuentra su marco lógico y más natural a nivel comarcal o local, aunque ello no implique necesariamente que no puedan también ser utilizados como fuentes de ideas de negocio de manera transnacional[12], más teniendo en cuenta el enorme desarrollo de las nuevas tecnologías y medios y medidas de comunicación en los últimos lustros.

Ello implica una necesaria colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones, así como entre estas y el sector privado, y la colaboración y actuación expresa del denominado tercer sector, entendiendo por tales las fundaciones, cámaras de comercio, asociaciones o cooperativas.

Resulta precisa la ya mencionada colaboración entre las instituciones públicas y privadas y las empresas para lograr el avance y dotar de capacidad de desarrollo y un verdadero futuro al mundo rural, pues ese desarrollo de las nuevas tecnologías y lo digital «dependen del lugar geográfico de las inversiones que haya realizado en ese entorno el operador de referencia y el servicio que esté prestando en el mercado»[13].

De tal manera, los gobiernos regionales y locales, tanto por su proximidad a las necesidades de la población como a las consecuencias económicas y sociales del desempleo, están llamados a jugar el principal papel en esta política, disfrutando de la oportunidad de llevar a cabo una política de empleo específica adecuada y adaptada a sus concretas y particulares necesidades. Ello sin olvidar el necesario apoyo a estas iniciativas y entidades de la Unión

12 «Con las salvedades que la distancia impone», Fernández González, M.: «Ideas de negocio para egresados universitarios. Fases en la búsqueda de una idea, bancos de ideas y nuevos yacimientos de empleo en la España del siglo XXI», *Revista Universidad Empresa*, Vol. 11, núm. 16, 2009, pág. 59.

13 Rodríguez Zapatero, J.: *Por una España digital. Una hoja de ruta para que España y empresas den el salto a la economía digital*, Barcelona (Deusto), 2020, pág. 26.

Europea y las grandes instituciones nacionales e internacionales en aspectos jurídicos, sociales o económicos.

El ámbito local y rural, en tanto que las nuevas necesidades a satisfacer se detectan con mayor rapidez en la proximidad, en cualquier caso, disfruta de una serie de ventajas[14] para la creación de empleo en este marco, como son: mejor identificación de los yacimientos de empleo; mejor adecuación de la oferta de empleo; aprovechamiento de nuevos nichos de empleo; mayor facilidad para la experimentación de nuevas formas de crear empleo y actividades profesionales; aprovechamiento de la diversidad territorial y sociocultural; facilidad de creación de nuevas formas de intervención para promoción de empleo; posibilidad de nuevas formas de actuación pública.

En efecto, las iniciativas locales tienen grandes ventajas a la hora de implementarse. El buen conocimiento del medio y de la sociedad que las circunda permite a los agentes implicados la identificación de los yacimientos que pueden generar empleos de futuro en un entorno determinado, de forma tal que la proximidad «permite un mejor conocimiento de la oferta existente y favorece iniciativas en pro de la estructuración adecuada de la misma, una vez identificadas las necesidades sociales manifestadas. Así mismo, se plantea una mayor facilidad para concienciar a la población de referencia con vistas a transformar las necesidades manifestadas en demanda efectiva. Se trata, en todo caso, de aprovechar la diversidad territorial y las ventajas del espacio geográfico de referencia»[15].

El desarrollo no debe quedarse sólo en buenas palabras e intenciones, los poderes públicos se deben involucrar sin ambages en esta cuestión, pues no bastará simplemente con el desarrollo empresarial y social, sino que se debe tender a crear una política de desarrollo rural integral, con participación de todos los interesados.

En cualquier caso, si se habla de generación de empleo a través de la vía de los nuevos yacimientos de empleo, no se puede obviar el hecho de que la creación de tales puestos de trabajo, por lo general, partirá y dependerá de la aparición y creación de empresas cuyo objetivo sea dar solución a esas nuevas necesidades, o evolución de las ya existentes, y demandas de una ciudadanía en continuo proceso de cambio, generando valor añadido a los recursos, aspecto en el cual, de nuevo, el apoyo e impulso de las instituciones públicas se antoja básico, aun cuando sea únicamente desde el

14 En este punto, Plaza Úbeda, J. A.: «Nuevos yacimientos de empleo», ponencia presentada en las *Jornadas de Autoempleo de la Pyme Andaluza*, 1999, http://www.colladovillalba.es/recursos/doc/desarrollo-local/documentos/nuevos-yacimientos-de-empleo.pdf, págs. 7-8.

15 Martín Navarro, J. L. y Palma Martos, L.: «Los nuevos yacimientos de empleo y la creación de empleo en la economía andaluza: implicaciones para los mercados de trabajo locales», *Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, núm. 5-6, 1999, pág. 39.

punto de vista de poner las menos trabas posibles y facilitar su formación y establecimiento.

En su momento el Libro Blanco dedicó parte de su contenido a establecer una enumeración de lo que en aquel momento podían considerarse los ámbitos de actividad en los cuales se encontrarían esos nuevos yacimientos de empleo futuros[16], entendiendo por futuro, como su propio título indica, el siglo XXI.

Algún autor calificó dicho documento destacando que sus propuestas se mueven entre importantes contradicciones y no menos importantes ambigüedades que permiten hablar de la convivencia de dos modelos muy distintos de crecimiento económico y desarrollo social, en los que se encuadra el debate sobre el empleo[17]. Cabe considerar que el Libro Blanco, al igual que la mayor parte de los documentos de la Unión Europea, es el resultado de una serie de «compromisos consensuados» que deben necesariamente responder a una tendencia conservadora e interpretaciones de acuerdo a un modelo neo-keynesiano. Ahora bien, sus implicaciones tienen un claro reflejo en la distinta forma en que se articulan los procesos de competencia, evolución de la productividad y de la ocupación.

En cualquier caso, si bien el Libro Blanco no tuvo finalmente la trascendencia esperada en el desarrollo de políticas concretas, sí la alcanzó respecto a una amplitud de objetivos dentro del debate de la construcción europea y, en tanto que, «al incluir una serie de claves para comenzar el nuevo milenio encarando la lacra del paro, abogaba no sólo por un cambio, sino por una ruptura cultural. Además, hoy en día los nuevos yacimientos de empleo y la Economía social recobran plena vigencia teniendo una presencia candente en todos los planes y estrategias de empleo nacionales y comunitarias»[18].

Aun cuando, lógicamente, han ido variando con el tiempo, el Libro Blanco, junto con el informe «Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo»[19], estableció 17 ámbitos prioritarios en el sector servicios con mayor potencial, a los cuales se añadieron posteriormente el deporte y las energías renovables, encuadrándolos en cuatro grandes apartados: vida diaria; mejora de la calidad de vida; cultura y ocio; protección del medio ambiente.

---

16 Fernández González, M.: «Ideas de negocio para egresados universitarios. Fases en la búsqueda de una idea, bancos de ideas y nuevos yacimientos de empleo en la España del siglo XXI», cit., pág. 63.

17 Aragón Medina, J.: «El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contraindicaciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 5, 1994, pág. 55.

18 Martín Castro, B.: «Ayer y hoy de los Nuevos Yacimientos de Empleo: aproximación desde la UE al caso español», cit., pág. 115.

19 comisión europea: *Iniciativas locales de desarrollo y empleo, Encuesta en la Unión Europea, Luxemburgo (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), 1995.*

Cabe destacar, sin embargo, que tal listado no puede considerarse cerrado, más bien todo lo contrario, habida cuenta se está ante una lista abierta en tanto en cuanto se cumplan los requisitos de satisfacer necesidades no cubiertas que sean capaces de generar empleo, hecho que en la constante evolución de nuestra sociedad local, regional o global resulta continuo.

Ahora bien, los nuevos sectores de actividad y sectores emergentes y con más salida profesional y mayor potencial en el mercado de trabajo en la actualidad siguen ligados a esos grupos señalados, en actividades[20] y profesiones específicas[21], la mayoría de las cuales pueden ser llevadas y desarrollarse en el ámbito rural, encontrándose otras ligas a éste de una forma clara y directa o pudiendo ser, al menos, implementadas en estos entornos. Así:

— Medio ambiente y energías renovables. En este ámbito las profesiones relacionadas con las nuevas energías renovables tienen cada vez más futuro. Se necesitarán cada vez más ingenieros, expertos en residuos y reciclaje, expertos y mecánicos en motores híbridos y eléctricos y técnicos en energías renovables, constituyendo el ámbito rural uno de los espacio más adecuados para poner en marcha proyectos de este tipo.

— La conservación de los espacios naturales. Este espacio está dejando de ser acometido de manera exclusiva desde las Administraciones, más aún en épocas de crisis por la evidente limitación de sus recursos, de forma tal que han comenzado a surgir empresas que vienen a ofrecen en el mercado este tipo de servicios.

— Atención a la Infancia y a Mayores. La incorporación de la mujer al trabajo y el progresivo e imparable por el momento envejecimiento de la población han sido los principales motores que han activado este sector laboral. La asistencia en tareas domésticas, el cuidado de ancianos, la entrega de comidas y mercancías a domicilio, el cuidado de niños, las guarderías, las escuelas infantiles o las actividades extraescolares son claros ejemplos de ello.

El envejecimiento en el mundo rural es una evidencia palpable. Los cambios demográficos de la población, junto al gran incremento de las tasas de dependencia demográfica de los países desarrollados, y los generados en el contexto sociocultural, plantean retos a nuevos problemas y requerimientos en el entorno socioeconómico, cultural y sanitario, de una sociedad en perspectivas de crecimiento del grupo de personas mayores.

España está sufriendo un proceso de envejecimiento demográfico mucho más rápido que en otros países de la Unión Europea. Las previsiones futuras

20 Sobre esta cuestión, señalando parte de esos potenciales sectores y actividades, CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS: «Nuevos yacimientos de empleo I. Introducción», en http://www.ccelpa.org/nuevos-yacimientos-de-empleo-i-introduccion/, 2012, pág. 1 y ss.

21 Un completo análisis de profesiones de futuro (o presente) en CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS: «Nuevos yacimientos de empleo II. Profesiones con futuro», en http://www.ccelpa.org/nuevos-yacimientos-de-empleo-ii-profesiones-con-futuro/, 2012, pág. 1 y ss.

señalan un crecimiento del subgrupo de mayores de 80 años denominado «sobreenvejecimiento» y sugieren que la tasa de dependencia aumentará en los próximos años[22], señalando cómo en el año 2050 habrá aproximadamente dieciséis millones de personas mayores, que corresponderían a un treinta por ciento de la población total[23].

— Inserción laboral y la integración social. Directamente relacionada con el punto anterior, cabe destacar también que las elevadas tasas de desempleo entre los jóvenes y el surgimiento de políticas dirigidas a paliar esta situación han fomentado la puesta en marcha de proyectos que aumentan la demanda de profesiones relativas a este colectivo[24], muchos de los cuales pueden estar orientados al mundo rural.

Los servicios de carácter social, comunitario o personal han aportado en los últimos años un elevado número de puestos de trabajo en los países de la OCDE, aunque en Europa se has desarrollado con posterioridad y de forma progresiva, quedando aún camino por recorrer para alcanzar una más amplia y adecuada expansión, especialmente en nuestro país[25], circunstancia derivada de causas como los obstáculos y dificultades que la compleja normativa al respecto impone a la creación de empresas, con un fuerte y disperso marco regulador, al tiempo que existe una evidente carencia de actitud emprendedora[26].

Por otra parte, muchos de estos yacimientos aparecen íntimamente relacionados con experiencias de economía social[27], cuya tipología y situación puede variar mucho en virtud del país o la zona de la Unión Europea en el cual se sitúen, habida cuenta de que existen territorios o ámbitos en los cuales el desarrollo de este tipo de empresas puede ser más o menos significativo y más o menos necesario[28].

---

22 Abades Porcel, M. y Rayón Valpuesta, E.: «El envejecimiento en España: ¿un reto o problema social?», *Revista Gerokomos*, Vol. 23, núm. 4, 2012, pág. 1.

23 INE: *Proyección de la población a largo plazo 2009-2049*., Madrid (INE), 2010, en http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p270/2009-2049&file=pcaxis.

24 Sobre esta materia, Álvarez Cuesta, H.: «Las empresas de inserción como aliadas para llevar a cabo una transición ecológica, en particular en la economía circular y en los empleos verdes», *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 42, 2023, pág. 167 y ss.

25 Martín Castro, B.: «Ayer y hoy de los Nuevos Yacimientos de Empleo: aproximación desde la UE al caso español», cit., pág. 106.

26 Navarro López, V.: «Neoliberalismo, desempleo y estado de bienestar», *Revista Sistema*, núm. 134, 1996, pág. 56.

27 Sobre la materia, Barea Tejeiro, J. y Monzón Campos, J. L.: «La economía social en España», en AA.VV. (Defourny, J. y Monzón Campos, J. L., Dirs.): *Economía social. Entre economía capitalista y economía pública*, Valencia (CIRIEC España), 1993, pág. 134 y ss.

28 De tal manera, ha surgido, por ejemplo, numerosas cooperativas «que entraron de lleno en campos como servicios sociales personales y de proximidad (atención domiciliaria, a

— Energías alternativas. Otro sector en auge desde hace años, habida cuenta de que los tradicionales combustibles fósiles, fuente principal de energía empleada desde la Revolución Industrial, presentan actualmente dos grandes problemas como son el hecho de que sus recursos son finitos, estando previsto el posible agotamiento de las reservas con el tiempo, y que su uso libera en la atmósfera grandes volúmenes de CO_2, considerados la principal causa del calentamiento global.

— Gestión de la energía. Los cambios que se han producido en los últimos tiempos en este ámbito tienen influencia en distintas facetas a nivel empresarial que genera la aparición de nuevas necesidades o zonas que cubrir laboralmente. En la actualidad las empresas y compañías necesitan conocer los costes reales de la energía que consumen con el objeto de vincularlos a los productos y servicios que ofrecen.

Por otra parte, deben dar cumplimiento a la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, de Eficiencia Energética, de acuerdo con la cual las empresas deben realizar auditorías de eficiencia energética regularmente, de forma tal que lo que se viene a imponer es la obligatoriedad de gestionar mejor la energía que se consume, norma que supone la constatación de que la Unión Europea no será capaz de alcanzar su objetivo de aumentar en un veinte por ciento la eficiencia energética en 2020, en virtud de los cual ha sido necesario actualizar el marco legal en la materia, creando un marco común que, de un lado, refuerce tal aspiración y, de otro, favorezca que las nuevas mejoras vayan más allá de la fecha señalada.

Las organizaciones empresariales son consumidoras directas de energía y pueden reducir su consumo energético para disminuir sus costes operativos, promoviendo la sostenibilidad económica, política y ambiental, circunstancia que, por otra parte, le ayudará a maximizar beneficios. Esta eficiencia energética activa se puede implementar en todos los sectores, por lo que es una fuente potencial creación de puestos de trabajo y nuevas empresas, muchas de ellas fácil y perfectamente vinculadas al mundo rural.

— Prevención de Riesgos Laborales. La actividad preventiva ha ido ganando progresivamente importancia en las últimas décadas. La aprobación de la Directiva Marco 89/391/CEE, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo supuso la obligación de armonizar las legislaciones de los Estados Miembros en una materia en muchas casos olvidada,

discapacitados, infancia, familias, gestión de residuos, transportes comunitario…), y que con frecuencia se componen de mujeres y/o de jóvenes que desarrollan una actividad económica de modo estable y competitivo», Martín Castro, B.: «Ayer y hoy de los Nuevos Yacimientos de Empleo: aproximación desde la UE al caso español», cit., págs. 107-108, quien destaca, respecto a estas cooperativas, al margen de su tipología, que, aun siendo «los fines análogos presentan, no obstante, gran diversidad en las iniciativas y en sus planes de acción, y en el papel desarrollado por los actores participantes en las mismas».

lo que ha significado un crecimiento exponencial de todo lo que rodea a su estudio, desarrollo y gestión y, por tanto, de la posibilidad de generar un destacado número de puestos de trabajo, bien a nivel interno en las propias empresas o a través de entidades especializadas que ofrezcan sus servicios a un mercado necesario en una actividad de obligado cumplimiento por mandato legal.

— Nuevas tecnologías. Desde hace ya años es, sin duda, el sector con mayor potencial de creación de empleo. Su enorme y continuado desarrollo y el constante y rapidísimo avance de las nuevas tecnologías, con su incorporación tanto al mundo empresarial como a todos los aspectos de la vida diaria de las personas individuales han significado un exponencial aumento de la demanda y de la oferta en expertos en redes sociales, telecomunicaciones, internet e informática a todos los niveles.

— Internet. Íntimamente relacionado con lo anterior, la presencia de las empresas en las redes sociales ha aumentado de manera simplemente incalculable, hasta el punto de que no encontrarse visible en estos ámbitos te convierte en una especie de empresa fantasma o, valga la redundancia, prácticamente invisible. En este sentido, las Startups se erigen como una parte básica del futuro empresarial.

En este punto resulta fundamental para el entorno rural una de las principales prioridades de la Comisión Europea: la transición digital, habida cuenta de la importancia de llevar las infraestructuras necesarias para que en las poblaciones menos conectadas puedan garantizarse unos niveles de conectividad suficientes para que la falta de tecnología no sea un obstáculo para que los emprendimientos de sus habitantes puedan desplegar todo su potencial[29].

La digitalización, en este punto, resulta fundamental, pues muchas de las ventajas que ofrece el entorno rural se diluyen claramente ante la falta de conexión en red que permita una actividad, una utilización y un desarrollo constante de las nuevas tecnologías, pues el territorio constituye un espacio físico no sólo determinado, sino determinante para el desarrollo de las actividades y la posibilidad de su implantación real en este ámbito, para lo que resulta fundamental el modo y extensión de su conectividad si se hace referencia a velocidad, capacidad y tipo de conexión[30].

— Adaptación de las empresas al nuevo entorno. También relacionado con todo lo anterior, a las empresas no les ha quedado ni les queda más remedio que adaptarse a los continuos cambios en el mercado, por lo que se hace

29 https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/la-despoblacion-un-asunto-espanol-y-europeo-2020-02-13_es

30 Así, Canales Aliende, J. M.: «Las políticas públicas de transición ecológica y tecnológica y el desarrollo rural», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, cit., pág. 109

preciso un tipo de profesional con elevados conocimientos en nuevas tecnologías, idiomas y una ágil capacidad de resolución de conflictos.

— Servicios de mediación y asesoramiento en la resolución de conflictos. Aunque su existencia y utilidad práctica está asentada en nuestro sistema desde hace años en numerosos campos, las vías extrajudiciales de solución de conflictos se han visto fuertemente incentivadas y apoyadas en los últimos años desde los poderes públicos, a través de la legislación y la creación de organismos en este ámbito que ayuden a su impulso y crecimiento. Su desarrollo, especialmente en determinadas áreas, ha sido, tanto cuantitativa como cualitativamente, muy destacado, circunstancia muy ligada, una vez más, a la crisis económica[31], que ha favorecido este impulso en virtud de los menores costes que, en comparación con un proceso judicial, les supone a las Administraciones públicas su implementación.

— Turismo. En fin, y por lo que a este estudio interesa, el turismo es una de las principales fuentes de ingresos, especialmente en territorios como España, ya sea a nivel insular o peninsular, aparte de continuar siendo un sector en auge, aún en momentos de crisis, impulsado también por la inestabilidad y el miedo que se ha generado en determinados países de gran potencial turístico.

En este sentido, en los últimos años se han producido y continúan produciéndose nuevas demandas generadoras de variados puestos de trabajo, especialmente en el sector del turismo especializado de salud, aventura, cruceros, golf o en ámbitos rurales. Por otro lado, se trata de un sector económico que abarca dentro de sus líneas un elevado número de actividades diferentes, aunque relacionadas entre sí como las de alojamientos, restauración, administración, limpieza, transporte, viajes, etc.

En cualquier caso, cabe apreciar su enorme variedad y diversidad, en tanto unos se pueden calificar realmente como servicios, mientras otros implican la transformación del sector secundario (como la rehabilitación de vivienda y de los cascos antiguos). Algunos poseen carácter sectorial (turismo) y otros afectan al conjunto de la economía (las TIC´s). Igualmente, los hay que reflejan las transformaciones del estado de bienestar con su problemática financiera y organizativa (como servicios y atención domiciliaria) mientras en otros ámbitos se manifiestan las consecuencias derivadas del desempleo (como la ayuda los jóvenes en dificultad). Existen los denominados servicios de proximidad en sentido estricto, siéndolo otros únicamente en un sentido muy laxo o directa-

31 Sobre la cuestión, en el ámbito laboral, Fernández-Costales Muñiz, J.: «Aproximación doctrinal al V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales —V ASAC- y a su renovación», en AA.VV.: *Balance del V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales y perspectivas de futuro*, Madrid (Confederación Española de Organizaciones Empresariales), 2016, págs. 30-33, o «Mediación, conciliación y arbitraje en el ordenamiento laboral español. La solución extrajudicial de conflictos laborales en Castilla y León. El Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos de Solución Autónoma de Conflictos Laborales (ASACL)», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número 35, enero-abril 2015, págs. 53 y ss.

mente no son susceptibles de tal calificación. Pueden, incluso, estar al abrigo de la competencia internacional en virtud de la necesaria proximidad que debe existir entre el prestador de servicios y el beneficiario de éstos, lo que facilita su organización como mercados, con la consecuente creación de empleo[32].

En definitiva, los nuevos yacimientos de empleo deben contemplarse como ámbitos para aprovechar las oportunidades de creación de puestos de trabajo de muy diversa índole y en muy distintos campos o sectores, de enorme potencial, debiendo tener una fuerte presencia en cualquier plan o estrategia de empleo, ya sea a nivel local, regional, nacional o comunitario, reduciendo cualquier tipo de escollo administrativo a su surgimiento o desarrollo y demostrando una clara y firme voluntad política de articular auténticos mercados y apoyarlos a todos los niveles, habida cuenta de que éstos no surgen espontáneamente y se requiere de modelos institucionales que lo definan y faciliten su desarrollo, estableciendo estrategias de desarrollo profesionalizantes que los fomenten y no se basen únicamente en el interés por su industrialización o por su uso exclusivo como política de empleo y de lucha contra el paro y la exclusión, a riesgo de quedar minusvalorada su verdadera potencialidad.

Su amplitud, variedad, diversidad y flexibilidad permite su fácil adaptación a los diferentes territorios que ofrecen una demanda hetereogénea de empleo, poseyendo un carácter estratégico basado en las múltiples necesidades a las que deben dar respuesta en campos tan distintos como el social, el cultural o el ambiental.

El estudio de los nuevos yacimientos de empleo, por otra parte, proporcionará a los jóvenes y a los emprendedores la posibilidad de acceder a ideas de actividades[33] en torno a las cuales hacer orbitar sus actividades laborales y empresariales tanto en el presente como en un futuro cercano, pues los cambios a nivel social, ya sea local o globalmente, siguen produciéndose a un elevado ritmo difícilmente alcanzable para los mecanismos jurídicos presentes en las sociedades, sea cual sea su nivel de desarrollo social y económico.

3.- El desarrollo del mundo rural. el turismo como motor económico y de creación de empleo en los territorios rurales

La política de desarrollo rural de la Unión Europea ayuda a las zonas rurales a enfrentarse al amplio abanico de retos económicos, medioambientales

32 En este sentido, CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: «La juventud española ante los nuevos yacimientos de empleo», *Estudios de Juventud*, núm. 44, 1999, pág. 15 o MARTÍN CASTRO, B.: «Ayer y hoy de los Nuevos Yacimientos de Empleo: aproximación desde la UE al caso español», cit., pág. 114.

33 Y «que podrían ser rentables ahora mismo o en un futuro», FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M.: «Ideas de negocio para egresados universitarios. Fases en la búsqueda de una idea, bancos de ideas y nuevos yacimientos de empleo en la España del siglo XXI», cit., pág. 65.

y sociales que plantea el siglo XXI, proponiéndose alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- Fomentar la competitividad de la agricultura.
- Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima.
- Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales, incluida la creación y conservación del empleo.

Para ello se han desarrollado una serie de actos legislativos con el objetivo de regular la política de desarrollo rural y la definición y ejecución de los programas de desarrollo rural (PDR) en los Estados miembros de la Unión, legislación consistente en Reglamentos básicos que definen el marco jurídico, y en los actos delegados y de ejecución que regulan aspectos específicos de la política de desarrollo rural[34].

En un contexto actual internacional y europeo sometido a fuertes cambios constantes, la Unión Europea ha venido sosteniendo en los últimos años una nueva estrategia orientada a la sostenibilidad y el cambio climático, denominada Pacto Verde de la UE 2020, que forma parte ya de las actuales transformaciones económicas, geopolíticas, sociales, culturales y jurídicas que se están operando. Lo cierto es que el objetivo es convertirlo en una de las políticas con mayor trascendencia, afectando a todos los sectores de la economía y la industria, pero en especial a aquellos más relacionados con la transición ecológica, como pueden ser la alimentación o la agricultura, circunstancia que en todo momento viene a implicar al desarrollo del mundo rural[35].

Cada Estado debe realizar un plan estratégico con un catálogo de prácticas voluntarias encaminadas a incrementar la sostenibilidad en el ámbito agrario, prácticas que tendrán lógicas repercusiones sobre el desarrollo rural a través de la preservación de recursos naturales, de la biodiversidad, en actuaciones de mitigación del cambio climático o mediante el establecimiento de

34 En este sentido cabe destacar, entre otros, el Reglamento de disposiciones comunes (UE) núm. 1303/2013 (un conjunto de normas básicas que definen el enfoque estratégico común aplicable a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, incluido el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), el Reglamento de desarrollo rural (UE) núm. 1305/2013 (compuesto por normas específicas relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER), el Reglamento horizontal (UE) núm. 1306/2013 (relativo a la financiación, gestión y seguimiento y evaluación de la política agrícola común). Un elenco de estas normas en https://ec.europa.eu/enrd/policy-in-action/policy-framework_es.html

35 Muñiz Espada, E.: «Le Pacto Verde de la Unión Europea 2020. Consecuencias jurídico-privadas», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona (Aranzadi), 2021, págs. 311-312.

medidas adecuadas de contribución a la sostenibilidad. De tal forma, en la noción de desarrollo rural «se integra la dimensión medioambiental»[36].

En virtud de todo lo señalado la sociedad española (y, en general, también la europea y el resto del mundo) tiene ante sí uno de los más importantes retos en el enorme desequilibrio existente entre la ciudad y el campo, que se manifiesta en un mayor desarrollo económico, capacidad de empleo y estructura sociodemográfica del ámbito urbano. Las transiciones ecológica y digital van se resultar muy necesarias para la recuperación del mundo rural, pero únicamente esto no será suficiente, en tanto deberá sumarse «una transformación socioeconómica mediante buenas normas, oportunas políticas públicas y sabias gobernanzas que garanticen el relevo generacional y la calidad de vida, así como una economía del bienestar —no de mera subsistencia— y, por ende, resiliencia»[37].

Lo que se ha venido a denominar el nuevo contrato social y nuevo estado de bienestar **«**requieren a su vez un municipio de bienestar tanto rural como urbano, como expresión y manifestación territorializada y localizada de los mismos… [lo que demanda] una nueva visión y misión de cogobernanza democrática, representativa y participativa en los distintos niveles territoriales, y en la que en nuestro país además prime el principio europeo de subsidiariedad**»**[38].

Cabe destacar que, a pesar de lo que pueda parecer o sostenerse, el futuro no está sólo en el ámbito urbano, las ciudades inteligentes o *smart cities*. Las facilidades al emprendimiento rural hacen, que cada vez más personas, se decidan a dar el salto de la ciudad al campo. Nuevas ayudas y la búsqueda de un entorno más tranquilo y con menos competencia hacen del mundo rural una solución efectiva para aquellas personas que quieran cambiar de vida sin renunciar a poner en marcha un nuevo negocio.

Lo cierto es que el regreso al mundo rural ya se está produciendo y se trata de una tendencia que sin duda irá en crecimiento en los próximos años, la expresión localización se está imponiendo como paradigma de la vuelta al

---

36 Muñiz Espada, E.: «Le Pacto Verde de la Unión Europea 2020. Consecuencias jurídico-privadas», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, cit., págs. 329-330.

37 Ortiz García, M.: «El pacto verde rural español para recuperar el mundo rural con economía de bienestar y resiliencia», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona (Aranzadi), 2021, págs. 364.

38 Canales Aliende, J. M.: «Las políticas públicas de transición ecológica y tecnológica y el desarrollo rural», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, cit., pág. 109.

medio rural, para lo cual se debe apostar por una cierta descentralización económica que permita a las regiones y localidades funcionar a este nivel, lo cual resulta ciertamente difícil[39].

Entre los principales problemas de las zonas rurales están la pérdida de arraigo y el mal entendido concepto de habitante rural, así como el complicado y gravoso papeleo para poner en marcha cualquier Pyme y la falta de personal cualificado administrativo, con misión y visión motora de desarrollo, que han sido factores limitantes.

Pero, por otra parte, lo cierto es que no sólo hay menos competencia, sino que también es más barato. El acceso a la vivienda, la compra o alquiler de una nave o local comercial o simplemente el nivel de vida resultará mucho más asequible que en la ciudad, lo que redundará en una mejor calidad de vida.

En consecuencia, al necesitar, igualmente, menos ingresos para conseguir un negocio rentable en tanto los gastos fijos son menores, se puede conseguir compensar la limitación más importante de emprender en el campo como es la menor población a la que ofrecer el producto o servicio, sin olvidar tampoco el hecho de que en las zonas rurales del interior peninsular es mucho más sencillo crear algo nuevo, en lo que nadie haya pensado o aún no se esté ofreciendo al público.

Lo cierto es que los paradigmas han cambiado y cabe llamar la atención sobre la forma en que se ha ido pasando **«**progresivamente, sin prisa, pero sin pausa, a lo largo de muchos años, de la tradicional concepción, en virtud de la cual el mantenimiento de la naturaleza se venía considerando, única y exclusivamente, como una carga o gravamen, además, que no siempre se veía lógico afrontar o asumir, a considerarla como una potencial fuente de ingresos y beneficios[40].

Se está así produciendo **«**una ecologización de la totalidad de los puestos de trabajo que componen la estructura de las empresas. En este sentido, una economía con bajas emisiones en carbono —una economía verde— requerirá de profesionales concienciados con las consecuencias del cambio climático,

---

39 No faltan movimientos sociales que apoyan esta vía y viene a señalar que «la globalización no tiene futuro. En todas las regiones del mundo, está surgiendo un movimiento de localización para recuperar el control sobre las propias economías, una vía que está reconstruyendo los vínculos en comunidades que el capitalismo ha fracturado o dañado», Norberg-Hodge, H.: *El futuro es local. pasos hacia una economía de la felicidad* (Iglesias Saugar, J. trad.) Barcelona (Pol-len), 2020, pág. 81, para quien «localizar significa acortar la distancia entre productores y consumidores dentro de lo posible, y alcanzar un equilibrio más saludable entre mercados locales y globales».

40 Herrero de la Escosura, P. y Aparicio Pérez, A.: «La protección del medio ambiente: de gasto a fuente de ingresos para las Comunidades Autónomas», en AA.VV.: *5º Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 1996, pág. 458 y ss.

conocedores de las políticas y programas puestos en marcha para evitarlo y, sobre todo, capaces de adoptar nuevas prácticas, tecnologías, conocimientos y procedimientos de trabajo más respetuosos con el medio ambiente. En este sentido, será relevante el desarrollo de nuevas tecnologías principalmente ligadas al ahorro y la eficiencia energética en todos los sectores, por lo que se requerirá que las personas trabajadoras tengan una alta capacidad de adaptación al cambio. Dicho de otra forma, se requerirá de un cambio de paradigma en el modelo de producción y de empleo, proceso en el que la sensibilización y la formación juegan un papel fundamental**»**[41].

Y es que desde instrumentos de protección y conservación del medio ambiente se pueden llevar a cabo funciones vitales para este que vienen a cumplir y motivan su regulación, pero, a un tiempo, otras tan vitales como contribuir al desarrollo rural. **«**No hay forma más ecológica y, por ende, respetuosa con el medio ambiente de impulsar el desarrollo rural, pues se trata de lograr este último desde los propios instrumentos preservadores de la naturaleza que rodean a tales comunidades locales»[42].

Ahora bien, las reestructuraciones empresariales asociadas a la sostenibilidad ambiental no van a tener únicamente efectos generadores de puestos de trabajo bajo el paradigma del empleo verde, sino que también ofrecen resultados «masivamente destructores. En aras a revertir esta última variable, la implantación de un adecuado entramado de formación debería estar en condiciones de propiciar un amplio abanico de programas dirigidos a mantener en la frontera del conocimiento a aquellas personas trabajadoras de alta cualificación empleadas en sectores muy punteros; permitir un cierto grado de capacitación a aquellas otras que, mostrando una intensidad tecnológica elevada, sin embargo no se encuentran en la cúspide; garantizar también habilitación para actores o actividades con penetración tecnológica media o baja; y, por último, no olvidar la recualificación y el reciclaje, dirigidos a aquellas personas trabajadoras en sectores o actividades en desaparición o reconversión, ni tampoco dejar de implementar acciones específicas para aquellas personas en riesgo de exclusión**»**[43].

---

41 De la Cruz Leiva, J. L.: *Empleo y cambio climático en Castilla y León. Análisis de las posibilidades de los nuevos empleos y sectores verdes en una transición justa*, Valladolid (Junta de Castilla y León/UGT), 2019, pág. 168.

42 García-Moreno Rodríguez, F.: «La necesaria y urgente puesta en valor d (económico) de la naturaleza y dentro de esta, en particular, de los Parques Naturales como potenciales motores de desarrollo rural», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona (Aranzadi), 2021, pág. 225.

43 Rodríguez Escanciano, S.: «Hacia un Estatuto del Trabajo del siglo XXI: apuntes desde el punto de vista del bienestar de las personas asalariadas», *Briefs AEDTSS*, núm. 38, 2024, pág. 3.

En cualquier caso, no sólo se puede pensar en la generación, activación e implantación de nuevas actividades y sectores en el mundo rural, pues de lo que se debe tratar también es de **«**aplicar nuevas técnicas y conocimientos más sostenibles en actividades ya existentes con elevado impacto sobre la emisión de gases de efecto invernadero**»**[44].

España es uno de los países líderes a nivel mundial en turismo, encontrándose en los primeros puestos en turismo vacacional, gasto turístico y número de turistas. Los datos señalan que el año 2023 se cerró con una destacada cifra de aportación de 186.596 millones de euros a la actividad económica del país, lo que representa el 12,8 % del producto interior bruto (PIB) español, alcanzando así el máximo de la serie histórica y alcanzando el empleo turístico el 17 % del total generado en España, con unas expectativas para el año en curso aún más prometedoras, que elevarían su participación en la economía nacional al 13,4 %.

Esta situación hace que la Administración lo considere como un activo estratégico para la creación de riqueza y empleo, pues espera que «se comporte con gran dinamismo incluso en tiempos de crisis, que cuente con una gran capacidad de arrastre de otros sectores productivos y que sea un posible eje para la recuperación económica»[45].

A medida que la sociedad progresa, el sector turístico, al igual que otros muchos sectores, necesita transformase para convertirse en un catalizador de la prosperidad a escala universal, ya se esté haciendo referencia a un nivel internacional, nacional, regional o local, ya sea de carácter urbano o en el *ámbito* rural. Aumentar el bienestar de las personas, proteger el entorno natural, estimular los progresos económicos y fomentar la armonía internacional se presentan como objetivos básicos.

En este sentido, para la Organización mundial del Turismo el turismo rural constituye *«*un tipo de actividad turística en el que la experiencia del visitante está relacionada con un amplio espectro de productos vinculados por lo general con las actividades de naturaleza, la agricultura, las formas de vida y las culturas rurales, la pesca con caña y la visita a lugares de interés*»*, actividades que se desarrollan en entornos no urbanos (rurales) con una serie de características básicas como son[46]:

– Baja densidad demográfica.

---

44 De la Cruz Leiva, J. L.: *Empleo y cambio climático en astilla y León. Análisis de las posibilidades de los nuevos empleos y sectores verdes en una transición justa*, Valladolid (Junta de Castilla y León/UGT), 2019, pág. 169.

45 Arias Martín, P.: «La situación del empleo en turismo rural en España», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 31, núm. 1, 2013, pág. 2.

46 organización mundial del turismo: *Turismo rural*, en https://www.unwto.org/es/turismo-rural.

– Paisajes y ordenación territorial donde prevalecen la agricultura y la silvicultura.

– Estructuras sociales y formas de vida tradicionales.

Si el turismo, desde un punto de vista global, es una actividad con cierta notoriedad en términos económicos, no menos lo es una parte de ese turismo dirigido al ámbito rural, por las connotaciones sociales que además provoca. En este sentido, cabe señalar como «ventajas sociales, el mitigar la emigración de las zonas rurales, el beneficiarse del intercambio cultural entre el mundo urbano y rural, el revalorizar los modelos de vida rural o el desarrollo más equilibrado de zonas más marginales, desfavorecidas y aisladas, que son en parte áreas poco conocidas»[47].

Son muchas las posibilidades en este entorno de desarrollo de actividades turísticas. En este *ámbito* cabe destacar el turismo rural y de montaña, que constituye un tipo de actividad que tiene lugar en un espacio geográfico definido y delimitado como son las colinas o montañas, con características y atributos inherentes a un determinado paisaje, una topografía, un clima, una biodiversidad (flora y fauna) y una comunidad local, englobando un amplio espectro de actividades de ocio y deporte al aire libre, actividades para cuyo desarrollo el entorno rural no sólo es el más adecuado, sino que resulta simplemente necesario.

Este turismo posee un gran potencial para estimular el crecimiento de la economía local y el cambio social, por su complementariedad con otras actividades económicas, su contribución al PIB y la creación de empleo y su capacidad de promover la dispersión de la demanda en el tiempo (lucha contra la estacionalidad) y a lo largo del territorio[48].

El sector del turismo normalmente presenta un comportamiento dinámico en continua expansión, incluso en periodos de crisis, y en sinergia con otros sectores, por lo que es uno de los ejes para el desarrollo económico del país. En concreto, el turismo rural se erige como una actividad con una importancia creciente en este, ayudando a complementar la renta agraria e incluso a mitigar la despoblación de estas zonas[49] y, precisamente por ello, debe ser entendido como una opción económica importante para la recuperación de estas zonas y como un eje estratégico para el desarrollo territorial que ayuda al desarrollo de áreas que cuentan con una mala situación económica y social.

---

47 Arias Martín, P.: «La situación del empleo en turismo rural en España», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 31, núm. 1, 2013, pág. 2.

48 ONU: «Turismo de montaña», en https://www.unwto.org/es/turismo-montana

49 Sánchez Sánchez, A., y Sánchez Sánchez, F.: «Impacto del turismo rural sobre el empleo en España: una aproximación a escala provincial», *Cuadernos de Desarrollo Rural* (Colombia), núm. 15, 2018, págs. 1-2.

Por otra parte, los ciudadanos, y el turista en concreto, valoran cada vez más la sostenibilidad medioambiental, sin olvidar cómo «para que un destino turístico sea competitivo tiene que ser sostenible en sentido económico, medioambiental y social»[50].

El turismo tiene una gran incidencia en los recursos socioculturales y ambientales de los lugares de destino, de forma tal que resulta de gran importancia la consideración de estos factores en la propia gestión turística, y el turismo rural ofrece una solución alternativa al tratarse de un turismo sostenible, al no requerir grandes volúmenes de visitantes y al no necesitar un desarrollo extenso de infraestructuras[51].

En las últimas décadas, y especialmente en los últimos años, el turismo se ha convertido en una de las principales actividades económicas en una buena parte de las zonas rurales de España, pudiendo considerarse como un aspecto decisivo en este desarrollo los cambios en los patrones de comportamiento de los turistas con respecto a sus motivaciones y preferencias[52].

Lo cierto es que el turismo en el medio rural no constituye ni mucho menos un fenómeno novedoso en nuestro país, habida cuenta de que siempre existió un cierto movimiento urbano hacia el campo motivado por razones varias, aunque se trataba de un fenómeno «minoritario y espontáneo, y de ningún modo se concebía con la óptica de hoy en cuanto factor de desarrollo rural y de relación cultural»[53].

El turismo rural nace como alternativa al turismo tradicional, masivo o estandarizado y los objetivos que impulsan el turismo rural son variados y se interrelacionan, por lo que también son diversos los actores que lo fomentan. Así, desde la oferta, «la intención de poner en valor espacios y recursos turísticos para favorecer el desarrollo local, disminuir el impacto de la estacionalidad del turismo de sol y playa, o a nivel microeconómico complementar la producción de establecimientos agropecuarios; desde la demanda, las nuevas expectativas de los turistas, más activos e interesados en conocer diferentes patrimonios, el interés por destinos aptos para viajes cortos, y la necesidad cada vez más imperiosa de escapar del estrés provocado por el ritmo de vida urbano»[54].

---

50 Alonso-Almedia, M. M., Y Celemin-Pedroche, M. S.: «Competitividad y destinos turísticos sostenibles». *Esic Market*, núm. 154, 2016, pág. 275 y ss.

51 Sánchez Sánchez, A. y Sánchez Sánchez, F.: «Impacto del turismo rural sobre el empleo en España: una aproximación a escala provincial», cit., pág. 3.

52 Aguiló Pérez, E., y Juaneda Sampol, C.: «Tourist expenditure for mass tourism markets», *Annals of Tourism Research*, vol. 27, núm. 3, 2000, pág. 624 y ss.

53 Carazo García Olalla, L.: «El turismo rural como recurso de la población agraria», *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 120, 1982, pág. 117.

54 Alejandra Varisco, C.: «Turismo Rural: Propuesta Metodológica para un Enfoque Sistémico», Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, vol. 14, núm. 1, 2016, pág. 153 y ss.

Por otra parte, la actividad turística en estas zonas se transforma también en una alternativa para la diversificación y la reconversión de industrias tradicionales y permite que estas zonas puedan integrar sus actividades cotidianas con el turismo[55].

En esta línea se ha señalado que, si como parece evidente «la agricultura no puede ser en el futuro el sector económico capaz de mantener a la población en el medio rural..., el desarrollo rural debe considerar la potenciación de sectores económicos alternativos, capaces de crear actividad económica para lograr el mantenimiento y el crecimiento de la población rural; a corto plazo, el que más posibilidades tiene es el turismo rural»[56]. La realidad palpable es que para la población agraria de estas *áreas,* todos esos elementos de atracción «son recursos potenciales que, adecuadamente utilizados, pueden representar un incremento en sus ingresos económicos y convertirse en importante factor de desarrollo»[57].

Así, el turismo rural tiene cada vez más relevancia, crecimiento que puede justificarse tanto «por actores externos (rechazo de la masificación ante las grandes concentraciones de turistas en el litoral, el creciente deseo de personalización de los viajes, el mayor interés general por el medio ambiente, así como la vuelta a los valores de la cultura local materializados en el mundo rural) como por factores internos, centrados en la decidida apuesta de la Administración por el turismo, como una oportunidad para la transformación de una estructura productiva del mundo rural obsoleta»[58].

Indudablemente, este crecimiento se ha visto favorecido por el incremento de la oferta disponible, habida cuenta de que las grandes inversiones, financiadas fundamentalmente mediante fondos europeos, han generado la aparición en el mercado de una oferta de alojamiento amplia y heterogénea[59].

---

55 «Desarrollando un paquete turístico que pueda responder a la necesidad de nuevas experiencias, ya que este tipo de turistas está interesado en la cultura y las tradiciones locales, lo cual permite crear una interacción entre ellos y los residentes locales», SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, F.: «Impacto del turismo rural sobre el empleo en España: una aproximación a escala provincial», cit., pág. 3.

56 FERNÁNDEZ-CAVADA LABAT, J. L., MARTÍN-FERNÁNDEZ, S. y ORTUÑO-PÉREZ, S. F.: «Evolución y perspectivas del mercado de trabajo agrario en España (1976- 2004)», *Revista Agrociencia*, núm. 41, 2007, pág. 248-249.

57 CARAZO GARCÍA OLALLA, L.: «El turismo rural como recurso de la población agraria», *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 120, 1982, pág. 118, quien ya destacaba como la concepción más tradicional del desarrollo rural ha evolucionado y también otras actividades se tienen en cuenta cuando se planifica el desarrollo rural de una zona. Es el caso del turismo rural, esta actividad puede complementar la renta de los agricultores.

58 ARIAS MARTÍN, P.: «La situación del empleo en turismo rural en España», cit., págs. 2-3.

59 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan Integral de Calidad del Turismo Español*, Madrid (Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Economía y Hacienda), 2000.

Los efectos negativos del turismo de masas han supuesto que algunos promotores turísticos tanto públicos como privados, orienten sus productos hacia la consecución de un modelo de desarrollo turístico sostenible[60]. La sostenibilidad incluye la pequeña escala, la aceptación de la comunidad local, el respeto a la cultura local y los beneficios económicos, quedando sostenibilidad en este sentido «incluida en el concepto de turismo integrado»[61].

Su característica fundamental es que se desarrolla en áreas rurales, por lo que se sustenta en principios ambientales, culturales, sociales y económicos y no posee un carácter tan marcadamente estacional como el turismo tradicional. El turista rural busca en la naturaleza un entorno saludable[62] y es evidente en tal sentido que estos territorios ofrecen un gran potencial turístico, en tanto poseen los paisajes naturales, la cultura, la tradición y la gastronomía y, además, ofrecen actividades al aire libre[63].

En este sentido, a medida que se está produciendo en escala continua un enorme crecimiento del turismo a nivel mundial y aumenta la competencia entre destinos, el patrimonio cultural inmaterial, local y regional, se convierte cada vez más en el factor diferenciador para atraer a los turistas, por lo que resulta preciso señalar cómo, en el mundo rural, existe un espacio de desarrollo turístico de gran capacidad generadora de empleo y riqueza, como es el sector gastronómico y de elaboración de vinos, que forman parte de la historia e identidad de los territorios y han llegado a convertirse en un elemento clave de la imagen de marca de una nación. La gastronomía y el turismo enológico representan una oportunidad de revitalizar y diversificar

60 Antón Clavé, S., y González, F.: «Opciones del turismo para el desarrollo sostenible de los espacios rurales», en AA.VV. (Valenzuela Rubio, M., Coord.): *Los turismos de interior: el retorno a la tradición viajera*, Madrid (Universidad Autónoma de Madrid), 1997, pág. 61 y ss.

61 «El término integrado no aparece muy a menudo en la literatura científica en castellano, sin embargo, su significado suele estar implícito cuando los analistas hablan de turismo como una de las claves para favorecer el desarrollo en áreas rurales, especialmente en aquellas regiones más desfavorecidas. Turismo sostenible y turismo integrado son términos que a menudo se utilizan como sinónimos, aunque no son exactamente lo mismo», Pitarch Garrido, M. D., Buciega Arévalo, A., y Esparcia Pérez, J.: «El turismo integrado: repercusiones sociales en áreas rurales», en AA.VV. (Álvarez-Sousa, A., Coord.): *Turismo, ocio y deporte. Transformaciones globales: confianza y riesgo, grupo*, A Coruña (Universidad de A Coruña), 2004, pág. 249.

62 Pitarch Garrido, M. D. y Buciega Arévalo, A.: «El turismo integrado. La percepción de los turistas en dos zonas rurales españolas», en AA.VV. (Maya Frades, A., Coord.): *¿Qué futuro para los espacios rurales?*, León (Universidad de León), 2004, pág. 629 y ss.

63 Navarro, D.: «Recursos turísticos y atractivos turísticos: conceptualización, clasificación y valoración», *Cuadernos de Turismo*, núm. 35, 2015, pág. 343 y ss.

el turismo, promover el desarrollo económico local, involucrar a numerosos sectores profesionales distintos y ofrecer nuevos usos al sector primario[64].

De hecho, el sector vitivinícola es uno de los sectores que más ha avanzado en la minimización y gestión de residuos en los últimos años o en el campo de la economía circular, así como la introducción de medidas de eficiencia y ahorro energético que, aun cuando resulta destacada una menor implantación, en buena parte dado que parten de una menor intensidad en el uso del recurso energía[65].

El sector de los parques naturales está adquiriendo un peso específico en las economías de los territorios rurales y sus alrededores, habida cuenta de que, además de las muy variadas y dispares actividades que posibilitan para todo tipo de público, constituyen un elemento de protección de la naturaleza especialmente idóneo para tratar de impulsar el desarrollo rural de la zona en la cual se asienten o, incluso, convertirse «en auténticos motores de este último», pues consiguen sumar dos factores concretos como son, de un lado, la afluencia masiva de público y, de otro, su permanencia en las zonas limítrofes del respectivo parque natural. Ello, en la conjunción adecuada permite generar riqueza y, en consecuencia, puestos de trabajo, circunstancia que ayudará a asentar a la población existente, contribuyendo, sin duda, al desarrollo de las zonas rurales[66].

En definitiva, el fin último debe ser revitalizar territorios deprimidos social y económicamente y contribuir al desarrollo de la zona en la que se implanta

---

64 ONU: «Turismo gastronómico y enológico», en https://www.unwto.org/es/gastronomia-turismo-enologico. El Comité de Turismo y Competitividad (CTC) define el turismo gastronómico «como un tipo de actividad turística que se caracteriza por el hecho de que la experiencia del visitante cuando viaja está vinculada con la comida y con productos y actividades afines. Además de experiencias gastronómicas auténticas, tradicionales o innovadoras, el turismo gastronómico puede implicar también otras actividades afines tales como la visita a productores locales, la participación en festivales gastronómicos y la asistencia a clases de cocina.
Por su parte, el enoturismo, un subtipo de turismo gastronómico, consiste en el turismo que tiene por propósito visitar viñedos y bodegas, realizar catas, y consumir o comprar vino, a menudo en el lugar en que se elabora o en sus cercanías».

65 De La Cruz Leiva, J. L.: *Empleo y cambio climático en Castilla y León. Análisis de las posibilidades de los nuevos empleos y sectores verdes en una transición justa*, cit., pág. 164.

66 «Dado que, atendiendo al incontestable atractivo que los caracteriza, a su ubicación, por lo general bastante alejada de las grandes ciudades y aglomeraciones urbanas, a las múltiples bondades, tanto sensoriales como espirituales, que transmite a quienes los visitan, a las muy variadas y dispares actividades que posibilitan para todo tipo de público, así como el hecho de ser espacios de autenticidad, donde la mano del hombre brilla por su ausencia», García-Moreno Rodríguez, F.: «La necesaria y urgente puesta en valor (económico) de la naturaleza y dentro de esta, en particular, de los Parques Naturales como potenciales motores de desarrollo rural», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, cit., págs. 275-277.

a través de una transformación productiva e institucional en espacios determinados, reduciendo así la pobreza rural[67], reflejando en tal sentido el vínculo en este ámbito y objetivo de diferentes sectores, como son el económico, el social, el institucional o el ambiental, debiendo adaptarse el sector a los mecanismos de mercado actuales, que resultan enormemente competitivos y que, como se ha destacado anteriormente, aparecen fuertemente influenciados (incluso dominados) por las nuevas tecnologías así como por las técnicas de comunicación y promoción.

En fin, y en virtud de todo lo señalado, no se puede olvidar que el turismo rural y de montaña es una alternativa económica ciertamente importante, pues posee un evidente gran potencial como elemento para estimular el crecimiento de la economía local y el cambio social en los territorios despoblados, entre otras cuestiones por su complementariedad con otras actividades económicas, su contribución al PIB y la creación de empleo, así como por su capacidad de promover la dispersión de la demanda en el tiempo (lucha contra la estacionalidad) y a lo largo del territorio nacional.

4.- Bibliografía

Abades Porcel, M. y **Rayón Valpuesta, E.**: «El envejecimiento en España: ¿un reto o problema social?», *Revista Gerokomos*, Vol. 23, núm. 4, 2012.

Aguiló Pérez, E., y **Juaneda Sampol, C.**: «Tourist expenditure for mass tourism markets», *Annals of Tourism Research*, vol. 27, núm. 3, 2000.

Alejandra Varisco, C.: «Turismo Rural: Propuesta Metodológica para un Enfoque Sistémico», Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, vol. 14, núm. 1, 2016.

Alonso-Almedia, M. M., y **Celemin-Pedroche, M. S.**: «Competitividad y destinos turísticos sostenibles». *Esic Market*, núm. 154, 2016.

Álvarez Cuesta, H.: «Las empresas de inserción como aliadas para llevar a cabo una transición ecológica, en particular en la economía circular y en los empleos verdes», *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 42, 2023.

Antón Clavé, S., y **González, F.**: «Opciones del turismo para el desarrollo sostenible de los espacios rurales», en AA.VV. (Valenzuela Rubio, M., Coord.): *Los turismos de interior: el retorno a la tradición viajera*, Madrid (Universidad Autónoma de Madrid), 1997.

67 Sobre la cuestión, Sánchez Sánchez, A., y Sánchez Sánchez, F.: «Impacto del turismo rural sobre el empleo en España: una aproximación a escala provincial», cit., pág. 3.

Aragón Medina, J.: «El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contraindicaciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 5, 1994.

Arias Martín, P.: «La situación del empleo en turismo rural en España», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 31, núm. 1, 2013.

Barea Tejeiro, J. y **Monzón Campos, J. L**.: «La economía social en España», en AA.VV. (Defourny, J. y Monzón Campos, J. L., Dirs.): *Economía social. Entre economía capitalista y economía pública*, Valencia (CIRIEC España), 1993.

Buenaventura Calvo, A. y **Domínguez Álvarez, J. L.**: «¿Reinventarse o morir? El municipalismo como piedra angular del anhelado desarrollo rural sostenible. San Martín del Castañar, una referencia al sur de la provincia de Salamanca», en AA.VV. (Fernando Pablo, M. M. y Domínguez Álvarez, J. L., Dirs.; Tomé Domínguez, P.M., Coord.): *Rural renaissance: Derecho y medio rural*, Pamplona (Aranzadi), 2020.

Cachón Rodríguez, L.: «La juventud española ante los nuevos yacimientos de empleo», *Estudios de Juventud*, núm. 44, 1999.

Canales Aliende, J. M.: «Las políticas públicas de transición ecológica y tecnológica y el desarrollo rural», en AA.VV. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona (Aranzadi), 2021.

Carazo García Olalla, L.: «El turismo rural como recurso de la población agraria», *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 120, 1982.

comisión europea: *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Boletín de la Unión Europea, Suplemento 6/93*, Luxemburgo (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), 1993.

Iniciativas locales de desarrollo y empleo, Encuesta en la Unión Europea, Luxemburgo (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), 1995.

Acción a favor del empleo en Europa. Pacto de confianza. Boletín de la Unión Europea, Suplemento 4/96, Luxemburgo (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), 1996.

confederación canaria de empresarios: «Nuevos yacimientos de empleo I. Introducción», en http://www.ccelpa.org/nuevos-yacimientos-de-empleo-i-introduccion/, 2012.

De la Cruz Leiva, J. L.: *Empleo y cambio climático en Castilla y León. Análisis de las posibilidades de los nuevos empleos y sectores verdes en una transición justa*, Valladolid (Junta de Castilla y León/UGT), 2019.

Del Barrio Aliste, J. M.: «El papel de los profesionales y técnicos en los procesos de cambio y desarrollo de la sociedad rural», en AA.VV. (RAMOS REAL, E., Coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 1999.

Fernández González, M.: «Ideas de negocio para egresados universitarios. Fases en la búsqueda de una idea, bancos de ideas y nuevos yacimientos de empleo en la España del siglo XXI», *Revista Universidad Empresa*, Vol. 11, núm. 16, 2009.

Fernández-Cavada Labat, J. L., **Martín-Fernández, S.** y **Ortuño-Pérez, S. F**.: «Evolución y perspectivas del mercado de trabajo agrario en España (1976- 2004)», *Revista Agrociencia*, núm. 41, 2007.

Fernández-Costales Muñiz, J.: «Mediación, conciliación y arbitraje en el ordenamiento laboral español. La solución extrajudicial de conflictos laborales en Castilla y León. El Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos de Solución Autónoma de Conflictos Laborales (ASACL)», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número 35, enero-abril 2015.

«Aproximación doctrinal al V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales —V ASAC- y a su renovación», en AA.VV.: *Balance del V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales y perspectivas de futuro*, Madrid (Confederación Española de Organizaciones Empresariales), 2016.

García-Moreno Rodríguez, F.: «La necesaria y urgente puesta en valor (económico) de la naturaleza y dentro de esta, en particular, de los Parques Naturales como potenciales motores de desarrollo rural», en AA.VV. (GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona (Aranzadi), 2021.

Herrero De La Escosura, P. y **Aparicio Pérez, A**.: «La protección del medio ambiente: de gasto a fuente de ingresos para las Comunidades Autónomas», en AA.VV.: *5º Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 1996.

INE: *Proyección de la población a largo plazo 2009-2049*., Madrid (INE), 2010, en http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p270/2009-2049&file=pcaxis.

Jiménez, E.; **Barreiro, F**. y **Sánchez, J. E**.: *Los nuevos yacimientos de empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territori*o, Barcelona (Fundación CIREM), 1998.

Martín Castro, B.: «Ayer y hoy de los Nuevos Yacimientos de Empleo: aproximación desde la UE al caso español», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 11, 2014.

Martín Navarro, J. L. y **Palma Martos, L.**: «Los nuevos yacimientos de empleo y la creación de empleo en la economía andaluza: implicaciones para los mercados de trabajo locales», *Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, núm. 5-6, 1999.

ministerio de economía y hacienda: *Plan Integral de Calidad del Turismo Español*, Madrid (Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Economía y Hacienda), 2000.

ministerio de medio ambiente y medio rural y marino: *Buenas prácticas en desarrollo rural y personas con discapacidad*, Madrid (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino), 2009.

Muñiz Espada, E.: «El Pacto Verde de la Unión Europea 2020. Consecuencias jurídico-privadas», en aa.vv. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona (Aranzadi), 2021.

Navarro López, V.: «Neoliberalismo, desempleo y estado de bienestar», *Revista Sistema*, núm. 134, 1996.

Navarro, D.: «Recursos turísticos y atractivos turísticos: conceptualización, clasificación y valoración», *Cuadernos de Turismo*, núm. 35, 2015.

Norberg-Hodge, H.: *El futuro es local. pasos hacia una economía de la felicidad* (Iglesias Saugar, J. trad.) Barcelona (Pol-len), 2020.

onu: «Turismo de montaña», en https://www.unwto.org/es/turismo-montana

«Turismo gastronómico y enológico», en https://www.unwto.org/es/gastronomia-turismo-enologico.

organización mundial del turismo: *Turismo rural*, en https://www.unwto.org/es/turismo-rural.

Ortiz García, M.: «El pacto verde rural español para recuperar el mundo rural con economía de bienestar y resiliencia», en aa.vv. (García-Moreno Rodríguez, F., Dir.): *Transiciones ecológicas y desarrollo rural. Algunas propuestas integradores en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona (Aranzadi), 2021.

Pitarch Garrido, M. D. y **Buciega Arévalo, A.**: «El turismo integrado. La percepción de los turistas en dos zonas rurales españolas», en aa.vv. (Maya Frades, A., Coord.): ¿Qué *futuro para los espacios rurales?*, León (Universidad de León), 2004.

Pitarch Garrido, M. D., **Buciega Arévalo, A.**, y **Esparcia Pérez, J.**: «El turismo integrado: repercusiones sociales en áreas rurales», en aa.vv. (Álvarez-Sousa, A., Coord.): *Turismo, ocio y deporte. Transformaciones globales: confianza y riesgo, grupo*, A Coruña (Universidad de A Coruña), 2004.

Plaza Úbeda, J. A.: «Nuevos yacimientos de empleo», ponencia presentada en las *Jornadas de Autoempleo de la Pyme Andaluza*, 1999, http://www.colladovillalba.es/recursos/doc/desarrollo-local/documentos/nuevos-yacimientos-de-empleo.pdf.

Rodríguez Escanciano, S.: «Hacia un Estatuto del Trabajo del siglo XXI: apuntes desde el punto de vista del bienestar de las personas asalariadas», *Briefs AEDTSS*, núm. 38, 2024.

Rodríguez Zapatero, J.: *Por una España digital. Una hoja de ruta para que España y empresas den el salto a la economía digital*, Barcelona (Deusto), 2020.

Sánchez Sánchez, A. y **Sánchez Sánchez, F**.: «Impacto del turismo rural sobre el empleo en España: una aproximación a escala provincial», *Cuadernos de Desarrollo Rural* (Colombia), núm. 15, 2018.

CAPÍTULO IX

EMPLEO DE CALIDAD EN LOS SECTORES DE ECONOMÍA VERDE: TRANSPORTE Y MOVILIDAD E INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

M.ª de los Reyes Martínez Barroso

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

Sumario: 1.- El objetivo global de reducción de emisiones a medio y largo plazo y los necesarios cambios sin precedentes; 2.- Los objetivos climáticos, jurídicamente vinculantes, de la Unión Europea para 2030; 3.- La reducción de emisiones en el transporte por carretera y el fomento de la movilidad sostenible en España; 4.- Ayudas a la digitalización y modernización de autónomos y pymes; 5.- Una adecuada capacitación profesional como premisa de acceso a un trabajo decente como conductor o conductora; 6.- Empleo de calidad en la industria automotriz y exigencias de la transición hacia el vehículo eléctrico y conectado; 7.- La beligerancia del sector del automóvil ante la disrupción tecnológica y la creciente preocupación por el cuidado del medio ambiente; 8.- Propuestas y actuaciones sindicales en el sector del automóvil a nivel estatal: en especial, la apuesta decidida por el contrato de relevo; 9.- El «renting» y el *«carsharing»* como fórmulas a explorar por las pequeñas y medianas empresas; 10.- Recualificación y desarrollo de nuevas competencias y habilidades como garantía de un empleo de calidad; 11.- Bibliografía.

1.- El objetivo global de reducción de emisiones a medio y largo plazo y los necesarios cambios sin precedentes

La transición energética es el pilar fundamental de la transformación del modelo productivo español, que exige una resiliencia o adaptación al cambio climático, entendida como la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos respecto de los efectos actuales o esperados del cambio climático y que exige un fomento de la cultura ciudadana respecto a la transición ecológica y el cambio climático, la democratización de la economía y la justicia social.

En el seno de la Unión, en 2019 se han acordado nuevas medidas para impulsar las inversiones «verdes». En concreto, las instituciones de la Unión Europea han alcanzado un acuerdo para impulsar las inversiones ecológicas y sostenibles en el bloque comunitario, que pasan por la creación de una nueva categoría de índices de referencia con el objetivo de dar una mayor información a los inversores sobre la huella de carbono de su cartera. Se ha creado una categoría de índices de referencia de «transición climática» en el que están incluidas aquellas compañías que siguen una trayectoria «cuantificable y basada en datos científicos» de descarbonización a finales de 2022. Y, por otro lado, se ha creado una categoría de índices de referencia correspondiente a una huella de carbono «positiva» con un enfoque más ambicioso, puesto que permitirá a un inversor alinear su cartera de inversiones con el objetivo del Acuerdo de París de limitar el calentamiento global por debajo de los 2 grados, con la previsión de crear un grupo técnico de expertos que asesore a Bruselas sobre cómo seleccionar a las firmas que pueden ser incluidas en los nuevos índices de referencia. Además, se ha reformado el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), y los eurodiputados han propuesto cambiar su nombre a Fondo Europeo para la Transición (FET), que seguirá siendo una herramienta de emergencia y solidaridad en el periodo presupuestario de la UE que va entre los años 2021 y 2027. Sin embargo, debe contemplar otros efectos negativos de la globalización y el desarrollo tecnológico, como la digitalización, la automatización y la transición hacia una economía sostenible. El Fondo cofinancia proyectos que contemplen medidas de asistencia en la búsqueda de empleo, orientación profesional, educación, formación y reciclaje profesional, tutoría y asesoramiento individual y emprendimiento y creación de empresas. Sin embargo, no se puede recurrir a estos fondos europeos para evitar el cierre de una empresa o con el objetivo de modernizarla o reconvertirla. A su vez, el pleno del Parlamento Europeo ha respaldado la reforma del programa europeo de apoyo a trabajadores despedidos por la globalización o los cambios tecnológicos y

medioambientales y ha propuesto reducir a 200 el número de despidos necesarios para tener acceso a estas ayudas, desde los 500 anteriores y frente a los 250 que proponía la Comisión Europea.

La transición ecológica de España hacia un futuro bajo en carbono tiene desde el año 2019 un presupuesto especial en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado, centrado especialmente en el fomento de la movilidad sostenible, la mejora de la calidad del aire, el fomento de la eficiencia ambiental y el impulso de las comarcas afectadas por los procesos relacionados con la descarbonización, como las áreas mineras. Las partidas para industria y energía han venido aumentando con el objetivo de impulsar también las energías renovables y la eficiencia energética. Son presupuestos que pretenden ser respetuosos con el medio ambiente y buscan reducir progresivamente las emisiones contaminantes de España. Para ello, con un declarado objetivo «no recaudatorio», se incrementa también la fiscalidad de los hidrocarburos en función de sus emisiones. A nivel interno es la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE), la que debe permitir la consecución de los objetivos y compromisos asumidos por nuestro país ante la UE y las Naciones Unidas, debiendo ser entendida como una oportunidad[1] para todos y, especialmente, para aquellos sectores de la economía más afectados por la norma, para reformular y adecuar los patrones y conductas existentes a un modelo más respetuoso con el entorno y el clima. Sin que quepa cuestionarse la importancia y necesidad, para la sociedad actual y venidera, de la adopción de medidas frente al cambio climático, sí cabe en cambio plantearse el alcance de las acciones propuestas mediante dicha norma para poner coto definitivo en nuestro país a esta problemática. Al respecto, los medios se han hecho eco durante los últimos años de la trascendencia y magnitud, social y económica, que representa la LCCTE, así como del necesario consenso que esta materia debe representar entre los sectores involucrados, dado que se requieren cambios que impliquen profundas reducciones de las emisiones de CO_2 en todos los sectores. Llegados a este punto resulta preciso atender a un informe[2] publicado en octubre de 2018 por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático de la ONU sobre calentamiento global (en adelante, el «*Informe IPCC*»). Según este Informe, emitido con base en el *Acuerdo de París* para informar a los gobiernos sobre los efectos que produciría un calentamiento global de 1,5 ºC a niveles preindustriales y las trayectorias que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, se requieren cambios sin precedentes en términos de su alcance o magnitud en orden a limitar el calentamiento global a una temperatura cercana a 1,5ºC. Cambios que, según se

1 De Visa Cases, M.: «Cambio climático y transición energética: una oportunidad hacia el nuevo paradigma sostenible», *Diario La Ley*, núm. 9331, 2019.

2 Disponible en: https://www.ipcc.ch/sr15/

indica, impliquen profundas reducciones de las emisiones de CO_2 en todos los sectores, una amplia cartera de medidas de mitigación y una significativa mejora en las inversiones en dichas medidas. Entre otros aspectos, las trayectorias empleadas como modelo por el Informe IPCC ponen de manifiesto la necesidad de que los legisladores ajusten la normativa estatal a fin de lograr: a) La reducción de las emisiones de CO_2 de origen humano en un 45 % en el horizonte 2030, respecto de los niveles de 2010, para alcanzar el objetivo «cero neto» en 2050. b) Energías renovables como proveedoras de electricidad en un 70-85 % en el horizonte 2050.c) La reducción progresiva y supresión del carbón y otros combustibles fósiles como fuente de producción de energía eléctrica. d) Transporte de bajas emisiones en un 35-65 % en el horizonte 2050.

De acuerdo con el estudio de CC.OO. «*Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España 1990-2018*», la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 2018 respecto a 2017 se deben en gran parte a la disminución de la quema de carbón para la generación eléctrica en un 17,8 % y del gas natural en las centrales de ciclo combinado en un 21,5 %, al tiempo que aumentó la producción hidroeléctrica en un 21,5 %; la producción hidráulica en un 84,8 % y la eólica en un 2,9 %. Cando los años son lluviosos en España disminuyen las emisiones frente a los años secos, en los que se quema más carbón y gas natural, de modo que aumentan las emisiones. Para el ente sindical, éste es un momento crucial, en el que confluyen los compromisos internacionales que marcan el camino para avanzar en la descarbonización de la economía, informes científicos incuestionables que avisan de que hay poco tiempo para hacerlo, tecnologías disponibles que permiten el cambio de fuentes energéticas y la electrificación de la demanda, acompañada de una bajada de costes en muchas de estas tecnologías, que permiten hacer los cambios y transiciones con esfuerzos financieros razonables.

A nivel global, España está situada en una posición favorable porque dispone de recursos renovables, tecnologías propias y capacidad industrial para afrontar los retos y convertirlos en oportunidades de creación de empleo, si bien sigue siendo uno de los países industrializados donde más han aumentado las emisiones desde 1990, por lo cual sigue necesitando un importante esfuerzo para llegar a los objetivos de reducción de emisiones para 2030. Por tanto, resulta inaplazable una planificación del sistema energético con mayor penetración de energías renovables (eléctricas y térmicas) para 2030 que avance en la descarbonización de todos los sectores.

Por grupos de actividad, la energía es el sector con mayor responsabilidad en el conjunto de las emisiones y el «auténtico nudo gordiano», ya que en 2018 representaron el 75,1 % del total sin incluir los sumideros. Las mayores emisiones se deben a la generación de electricidad y al transporte por carretera, mientras el resto corresponde a las diez refinerías de petróleo, consumos energéticos de la industria, transporte aéreo interior (no incluye

el transporte aéreo con otros países), usos residenciales (sobre todo calefacción y agua caliente sanitaria) y servicios[3].

2.- Los objetivos climáticos, jurídicamente vinculantes, de la Unión Europea para 2030

El conocido como paquete de medidas «*Objetivo 55*» se presentó en julio de 2021 para cumplir los requisitos de la legislación europea sobre el clima en el sentido de disminuir las emisiones netas de gases de efecto invernadero de Europa en al menos un 55 % de aquí a 2030. Se actualizó cuando la Comisión propuso objetivos más ambiciosos en materia de energías renovables y eficiencia energética en el «*plan REPowerEU*» para responder a la invasión rusa de Ucrania e impulsar la seguridad energética de Europa. Se prevé que el paquete legislativo definitivo permita disminuir las emisiones netas de gases de efecto invernadero de la UE en un 57 % de aquí a 2030. Aunque este paquete legislativo es un elemento central del *Pacto Verde Europeo*, prosiguen los trabajos sobre otros expedientes y propuestas legislativas pendientes, así como sobre el cumplimiento de la legislación en los Estados miembros. La Directiva sobre fiscalidad de la energía, que forma parte integrante del paquete de medidas «Objetivo 55», aún está pendiente, y la Comisión insta a los Estados miembros a que concluyan las negociaciones lo antes posible.

Tras la adopción el 9 de octubre de 2023 de la Directiva revisada sobre fuentes de energía renovables[4] y del Reglamento «*ReFuelEU Aviation*»[5], la UE tiene ahora objetivos climáticos jurídicamente vinculantes que abarcan todos los sectores clave de la economía. El paquete global incluye objetivos de reducción de emisiones en una amplia gama de sectores, un objetivo para

3 Los procesos industriales distintos a la combustión como la producción de cemento, la industria química y metalúrgica, que representaron el 8,6 % de las emisiones en 2018; mientras que la agricultura y ganadería representan el 12,1 % del total de las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) equivalente. Por último, los residuos suponen el 4,2 % del total de las emisiones de CO_2 o equivalente, entre las cuales, las emisiones de metano son las más importantes. CC.OO. «*Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España 1990-2018*».

4 Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo. Publicada en DOUE núm. 2413, de 31 de octubre de 2023.

5 Reglamento (UE) 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation). Publicado en DOUE núm. 2405, de 31 de octubre de 2023.

impulsar los sumideros naturales de carbono y un régimen actualizado de comercio de derechos de emisión para limitar las emisiones, poner un precio a la contaminación y atraer inversiones en la transición ecológica, sin olvidar las ayudas sociales a los ciudadanos y las pequeñas empresas. Para garantizar la igualdad de condiciones para las empresas europeas, el *Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono* garantiza que las mercancías importadas paguen un precio equivalente del carbono en sectores específicos. La UE ha actualizado sus objetivos en materia de energías renovables y eficiencia energética, y eliminará gradualmente los vehículos nuevos contaminantes de aquí a 2035, al tiempo que estimulará las infraestructuras de recarga y el uso de combustibles alternativos en el transporte por carretera, el transporte marítimo y la aviación.

El sector de los vehículos pesados (HDV) es responsable de más del 25 % de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera en la UE. Los estándares de emisiones de CO_2 para ciertos vehículos pesados se establecieron por primera vez en 2019, con objetivos para 2025 a 2029 y para 2030 en adelante, con la previsión de que se realizaría una revisión del reglamento para el año 2022. El 14 de febrero de 2023, la Comisión presentó una propuesta para revisar las normas sobre emisiones de CO_2 para los vehículos pesados. Dicha propuesta no forma parte del paquete «*Fit for 55*», está estrechamente vinculada a él en el sentido de que contribuye al objetivo de la UE de reducir sus emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030, en comparación con los niveles de 1990, y a alcanzar la neutralidad climática en 2050. Los principales cambios propuestos se refieren a la ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento para cubrir autobuses y remolques, la definición de «vehículo de emisiones cero» y nuevos objetivos de reducción de emisiones a escala de la UE para 2030, 2035 y 2040. Estos objetivos no se aplican a remolques y autobuses urbanos, que están sujetos a requisitos específicos de reducción de emisiones de CO_2.

Casi un año después, el 18 de enero de 2024, el Consejo y del Parlamento Europeo han llegado a un acuerdo político provisional[6] sobre las normas de emisiones de CO_2 para los vehículos pesados (HDV) con el objetivo de reducir aún más las emisiones en el sector del transporte por carretera e introducir nuevos objetivos para 2030, 2035 y 2040. Las nuevas normas, cuya eficacia deberá ser sometida a evaluación[7] dentro de tres años, deberán contri-

6 Provisionalidad que deriva de que el acuerdo debe presentarse a los representantes de los Estados miembros en el Consejo (Coreper) y a la Comisión de medio ambiente del Parlamento para su aprobación. Si se aprueba, el texto deberá ser adoptado formalmente por ambas instituciones, previa revisión por parte de juristas lingüistas, antes de que pueda publicarse en el Diario Oficial de la UE y entrar en vigor.

7 Con posterioridad, en 2027, la Comisión deberá revisar la eficacia y el impacto del Reglamento modificado sobre los objetivos antes mencionados, analizando la posibilidad de desarrollar una metodología común para la evaluación y notificación de las emisiones de

buir a cumplir las ambiciones climáticas de la UE para 2030 y alcanzar la neutralidad climática para 2050. La propuesta también pretende fomentar una proporción cada vez mayor de vehículos de emisiones cero (ZEV) en el parque de vehículos pesados de toda la UE, garantizando al mismo tiempo que se preserve y mejore la innovación en el sector y su competitividad. Por una parte, el acuerdo pretende ampliar el alcance del reglamento para que casi todos los vehículos pesados nuevos con emisiones certificadas de CO_2 (incluidos los camiones más pequeños, los autobuses urbanos, los autocares y los remolques) estén sujetos a objetivos de reducción de emisiones, aplicando una exención a fabricantes de pequeño volumen y vehículos utilizados para la minería, la silvicultura y la agricultura; vehículos para uso de las fuerzas armadas y servicios de bomberos y, por último, aquellos destinados a ser usados en protección civil, orden público y atención médica. El acuerdo provisional también amplía el ámbito de aplicación del reglamento a vehículos profesionales como camiones de basura u hormigoneras en una fase posterior (2035). Además, la Comisión debe analizar la posibilidad de incluir camiones más pequeños (menos de 5 toneladas) en el ámbito de aplicación, sin olvidar a los denominados «vehículos modernizados», es decir, aquellos vehículos convencionales convertidos en ZEV, lo que permite la transferencia de dichos vehículos entre fabricantes.

A la hora de concretar los nuevos objetivos de reducción de emisiones, y en consonancia con los objetivos climáticos de la UE para 2030 y años posteriores, el Consejo y el Parlamento han mantenido los objetivos fijados por la Comisión en su propuesta para 2030 (45 %), 2035 (65 %) y 2040 (90 %), además del objetivo de reducción del 15 % para 2025 que ya estaba previsto en el reglamento actual. Estos nuevos objetivos resultarán de aplicación a los camiones pesados de más de 7,5 toneladas y a los autocares. El límite se reduce para los remolques en un 7,5 % y para los semirremolques en un 10 %. De forma novedosa se introduce la definición de «*e-trailers*» para aportar claridad jurídica y adaptar la normativa existente a la evolución técnica en este nuevo tipo de remolque, considerando su potencial para contribuir a reducir las emisiones de CO_2 de los remolques. Además, la enmienda propuesta introduce un objetivo de cero emisiones para el 100 % de los autobuses urbanos de aquí a 2035, al tiempo que fija un objetivo intermedio del 90 % para esta categoría de aquí a 2030, acordando eximir a los autobuses interurbanos de este objetivo y situar este tipo de vehículos pesados en el marco de los objetivos generales para autocares.

CO_2 del ciclo de vida completo de los nuevos vehículos pesados y realizar una evaluación del papel de un factor de corrección de carbono (CCF) en la transición hacia una movilidad sin emisiones en el sector de los vehículos pesados. En la revisión también se deberá evaluar el papel de una metodología para registrar vehículos pesados que funcionen exclusivamente con combustibles neutros en CO_2.

2.1.- Reducción del carbono, tarificación de las emisiones e inversión en las personas en el sector del transporte

La tarificación del carbono y un tope anual de emisiones garantizan que los contaminadores paguen más y que los Estados miembros generen ingresos que puedan invertir en la transición ecológica. El régimen revisado de comercio de derechos de emisión de la UE amplía gradualmente la tarificación del carbono a nuevos sectores de la economía para apoyar su reducción de emisiones, concretamente en el transporte y los combustibles para calefacción, y el transporte marítimo. Gracias a esta reforma, los Estados miembros gastarán ahora el 100 % de sus ingresos procedentes del comercio de derechos de emisión en proyectos relacionados con el clima y la energía y en la dimensión social de la transición. El Fondo Social para el Clima, de reciente creación, dedicará 65 000 millones de euros con cargo al presupuesto de la UE y más de 86 000 millones de euros en total para apoyar a los ciudadanos y las pequeñas empresas más vulnerables en la transición ecológica.

El nuevo «*Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono*» garantizará que los productos importados paguen también un precio del carbono en la frontera en los sectores contemplados. Se trata de una valiosa herramienta para promover la reducción de las emisiones mundiales y aprovechar el mercado de la UE para perseguir objetivos climáticos a escala mundial. En combinación con el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, reduce el riesgo de «fuga de carbono», consistente en el traslado por las empresas de su producción fuera de Europa a países con normas medioambientales menos estrictas.

2.2.- Estímulo de las energías renovables y ahorro de energía

El acuerdo sobre la Directiva revisada sobre fuentes de energía renovables establece el objetivo vinculante de la UE en materia de energías renovables para 2030 en un mínimo del 42,5 %, frente al objetivo precedente del 32 %. En la práctica, esto significa casi duplicar el porcentaje actual de energías renovables en la UE. También se ha aprobado que Europa intentará alcanzar el 45 % de las energías renovables en la combinación energética de la UE de aquí a 2030.

En cuanto a la Directiva relativa a la eficiencia energética, los negociadores acordaron un nuevo objetivo a escala de la UE para mejorar la eficiencia energética en un 11,7 % de aquí a 2030. Los Estados miembros tendrán que realizar un ahorro anual medio del 1,49 % entre 2024 y 2030. El sector público liderará el camino, con un objetivo de ahorro anual del 1,9 %. El acuerdo también incluye la primera definición de pobreza energética de la UE. Los Estados miembros tendrán ahora que aplicar mejoras de la eficiencia energética con carácter prioritario entre las personas afectadas por la pobreza energética.

2.3.- Inversión en transporte limpio

El Reglamento revisado sobre normas de CO_2 velará por que todos los turismos y furgonetas nuevos matriculados en Europa sean de cero emisiones de aquí a 2035. Como paso intermedio hacia la consecución del objetivo de cero emisiones, las emisiones medias de los turismos nuevos tendrán que reducirse en un 55 % de aquí a 2030 y las de las furgonetas nuevas en un 50 % de aquí a 2030.

El nuevo Reglamento para la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos establece objetivos de implantación obligatorios para la infraestructura de recarga eléctrica y repostaje de hidrógeno a lo largo de las carreteras europeas. De este modo, la infraestructura de recarga de acceso público para turismos y furgonetas crecerá al mismo ritmo que la flota de vehículos eléctricos.

Por último, el Reglamento «*ReFuelEU Aviation*» establece normas armonizadas a escala de la UE para el fomento de los combustibles de aviación sostenibles (CAS), con un porcentaje mínimo cada vez mayor de CAS que los proveedores de combustible de aviación deben mezclar con queroseno y suministrar en los aeropuertos de la UE. Por su parte, el Reglamento «*FuelEU Maritime*» pretende fomentar la adopción de combustibles renovables e hipocarbónicos mediante el establecimiento de un objetivo de reducción gradual de la intensidad media anual de GEI de la energía utilizada a bordo de los buques.

2.4.- Actuaciones futuras en los Estados miembros

La consecución de los objetivos diseñados en el paquete de medidas «*Objetivo 55*» está supeditada a la aprobación de planes nacionales de energía y clima (PNEC) que están ultimando los Estados para demostrar cómo se alcanzarán los objetivos climáticos y energéticos para 2030 a nivel nacional. A tal efecto, los trabajos de la Comisión, encargada de entablar una serie de diálogos con los ciudadanos y la industria sobre la aplicación del *Pacto Verde Europeo*, se complementan con las actuaciones del Parlamento Europeo y el Consejo, que están negociando legislación relacionada con la energía, la economía circular, la contaminación y la naturaleza.

3.- La reducción de emisiones en el transporte por carretera y el fomento de la movilidad sostenible en España

Si se tiene en cuenta que el transporte urbano genera alrededor del 25 % de las emisiones de CO_2 y, aproximadamente, el 70 % de todas las emisiones en las zonas urbanas responsables del cambio climático no puede sorpren-

der que cada vez sean más las instancias que, desde diversas posiciones de responsabilidad política, social o económica propongan medidas al respecto.

Si a ello se suma el dato de que aproximadamente el 50 % de los ciudadanos europeos utiliza a diario el vehículo privado, mientras que solo el 16 % utiliza el transporte público y el 12 % la bicicleta no puede sorprender tampoco que el papel de los interlocutores sociales y las empresas al respecto sea de especial relevancia, máxime cuando cerca del 50 % de los desplazamientos en las zonas urbanas no superan los 5 Km, por lo cual podrían fácilmente realizarse a pie, en bicicleta, patinete eléctrico, en transporte público colectivo o en cualquier otro medio, como los transportes compartidos, según establece la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015, sobre movilidad urbana sostenible.

En España, el transporte por carretera es, sin duda, el modo mayoritario de movilidad, tanto de pasajeros como de mercancías. El año 2021 ha sido un año de recuperación de la movilidad interior tras la fuerte caída producida por la crisis del COVID-19, predominando el vehículo privado, con una participación del 82,2 % del total de viajeros-km, superior a la de los últimos años debido, en parte, al mayor uso de los modos individuales para evitar el contagio de la enfermedad. En cuanto a los modos colectivos, si en 2019 el modo prioritario era el avión, con una participación del 35,7 %, seguido por los autobuses (33,9 %), en 2021 se ha invertido la situación, siendo los autobuses los que aglutinan la mayor parte de los viajeros-km (42,4 %), seguidos por el modo aéreo (31,3 %). El ferrocarril pierde cuota de mercado con un 25,0 % y el barco la aumenta ligeramente hasta el 1,3 %[8].

Algunas circunstancias específicas suponen un aumento de la cuota modal de la carretera (modelo de crecimiento urbanístico disperso para la movilidad de pasajeros, o el hecho de ser un país periférico en el caso de la movilidad de mercancías). Por tanto, la movilidad sostenible se ha convertido en una de las políticas de mitigación del cambio climático prioritarias en España.

Las sucesivas Estrategias de Movilidad Sostenible, junto a una inevitable dimensión económica y ambiental, se asientan en un pilar social, dirigido a proporcionar unas adecuadas condiciones de accesibilidad de los ciudadanos a los mercados de trabajo (por cuenta propia y por cuenta ajena), bienes y servicios, favoreciendo la equidad social y territorial[9], los modos de trans-

8 OBSERVATORIO DEL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA EN ESPAÑA: *Informe anual 2022*. https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/OTLE/elementos_otle/Informe_anual_2022%20(febrero_2023).pdf

9 A nivel autonómico se ha aprobado en Euskadi la Ley 11/2023, de 9 de noviembre, alumbrando los principios y objetivos a los que debe responder el transporte de personas y mercancías, a la vez que ordena los instrumentos y procedimientos necesarios para lograr una movilidad sostenible en la Comunidad Autónoma del País Vasco, coordinada entre las administraciones con competencia en la materia.

porte más saludable y la evitación (o al menos disminución) de los accidentes *in itinere* y en misión.

Los graves efectos ambientales derivados de la contaminación atmosférica provocada por los desplazamientos laborales, realizados mayoritariamente mediante vehículos privados (convertidos en fuente creciente de estrés y de accidentes *in itinere* y en misión), así como el gasto de tiempo y dinero para las personas trabajadoras y fuente de retrasos o bajo rendimiento que deben soportar las empresas, sin olvidar los daños en la salud pública y en la calidad de vida, llevan a plantearse la oportunidad de implementar planes de movilidad sostenible en el seno de las empresas.

El tráfico contribuye a elevar los consumos energéticos, la contaminación y la siniestralidad laboral a la vez que provoca pérdidas económicas en forma de congestión, absentismo laboral o falta de puntualidad. Y muchas veces deriva de los desplazamientos por motivo de trabajo, que suponen más de una tercera parte de la movilidad urbana, normalmente en medios motorizados con el vehículo privado de uso individual convertido en protagonista de dichos viajes. Desde la entrada en vigor de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, sobre Economía Sostenible, cada vez es más frecuente encontrar en la negociación colectiva cláusulas de sensibilización medioambiental dirigidas a los trabajadores y empresarios incluidos dentro del ámbito de aplicación del convenio, aludiendo a la necesidad de información sobre reciclaje y tratamiento de residuos, contaminación del agua potable, turismo responsable, utilización de energías renovables o movilidad sostenible.

Se empiezan a tener en consideración las amenazas derivadas de la circulación rodada y la utilización de vehículos a motor, a través de programas de seguridad vial o planes de movilidad, que operan como punto de conexión entre las exigencias de seguridad y salud en el trabajo y las demandas de desarrollo sostenible, en cuyo seno se asume el objetivo de optimizar energética y ambientalmente las necesidades de movilidad de las personas y los flujos de mercancías. A partir de la consideración de que la protección del medio ambiente es un factor que condiciona el entorno en que las personas trabajadoras realizan su prestación de servicios, con frecuencia las empresas asumen el compromiso de integrar los aspectos de sostenibilidad con la salud laboral y prevención de riesgos laborales, pues no cabe duda de que una empresa respetuosa con el medio ambiente proyecta una imagen de «mejor salud» de las personas trabajadoras.

En cuanto hace a la movilidad, ya sea por problemas vinculados a la propia estructura negocial, ya por el tamaño de la empresa preponderante en nuestro país, lo cierto es que todavía son escasos los convenios que incorporan auténticos compromisos de sostenibilidad —cláusulas *green friendly*— capaces de implantar planes de movilidad empresarial que contribuyan a reducir las emisiones a la par que los índices de siniestralidad *in itinere* y en misión. Dichos planes de movilidad pueden ser definidos como documentos que recogen las acciones llevadas a cabo por la empresa con el objetivo

inmediato de garantizar la seguridad de sus trabajadores en los trayectos que realizan durante la jornada laboral o al ir y volver del trabajo y, en última instancia, de reconducir los desplazamientos diarios por motivos laborales hacia modos de transporte social y medioambientalmente más sostenibles[10].

Los convenios colectivos más sensibilizados con el tema incorporan cláusulas de compromiso económico, social y medioambiental sostenible, basadas en la obligación de salvaguardia y protección recogida en el art. 45 CE, obligándose a implementar planes de movilidad sostenible en sus centros de trabajo, a los efectos de contribuir a la prevención y reducción de los accidentes en los desplazamientos que estos efectúan, así como a la mejora del bienestar de las personas de la organización[11].

Lo más habitual es que dichos planes sean acordados con la representación legal de las personas trabajadoras. No obstante, existe un importante margen de mejora, pues al amparo de los arts. 18 y 19 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), son precisas campañas de concienciación e información específicamente referidas a la prevención de accidentes laborales de tráfico, conducción segura, uso de medios alternativos al vehículo particular, etc. Asimismo, el deber de formación exige incorporar la cuestión, tanto de forma inicial como periódicamente o tras un accidente, a cargo de técnicos de prevención, convenientemente especializados en seguridad vial. Por cuanto hace, en concreto, a los accidentes de tráfico en misión, la reducción del riesgo pasa, además, por facilitar el trabajo a distancia cuando sea posible, planificar las visitas y desplazamientos para concentrarlos en días y zonas concretos, fomentar el uso de videoconferencia, proporcionar la formación on line (*e-learning)* cuando resulte factible, seleccionar e imponer la ruta más segura, etc.

---

10 En la doctrina, pueden consultarse los estudios de Mellado Romera, M.ª D.: *La gestión integrada de la calidad, el medio ambiente y la prevención de riesgos laborales en las organizaciones*, Madrid (Editorial Universitaria Ramón Areces), 2006, pp. 40 y ss.; AA.VV. (Mora Cabello De Alba, L., Dir. y Ed. y Escribano Gutiérrez, J., Ed.): *La ecología del trabajo: el trabajo que sostiene la vida,* Albacete (Bomarzo), 2015; Álvarez Cuesta, H.: «La sostenibilidad ambiental y social en el sector cementero. Comentario al III Acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección del medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 48, 2018, pp. 418 y ss. y «Planes de movilidad sostenible», en AA.VV. (Agra Viforcos, B., Dir.): *Siniestralidad y enfermedad laboral en carretera*, Valencia (Tirant lo Blanch/Junta de Castilla y León), 2017, pp. 257 y ss. o Chacartegui Jávega, C.: *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental. Un compromiso social y ecológico*, Albacete (Bomarzo), 2019, pp. 106 y ss.

11 Un análisis exhaustivo de la realidad convencional puede verse en mi estudio titulado Martínez Barroso, M.ª R.: «Una tímida pero creciente apuesta de la negociación colectiva por los planes de movilidad sostenible», en AA.VV. (Fernández Domínguez, J.J., Dir.): *Nuevos escenarios y nuevos contenidos de la negociación colectiva,* Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2020, pp. 703 y ss.

La situación presenta especial relevancia, si cabe, en el caso de empresas cuyo objeto social consiste, precisamente, en el transporte de mercancías o personas. En dicho sector, analizando someramente los datos estadísticos respecto a la estructura y calidad del empleo, cabe destacar que las cifras de 2020 (último año con datos disponibles) muestran que el sector de «transporte y almacenamiento» cuenta tanto con una productividad (42.581 euros por empleado, un -20,5 % respecto a 2019) como con unos gastos medios de personal (35.116 euros por empleado, un -2,8 % respecto al año anterior) superiores al conjunto del sector servicios. Particularizando para los distintos subsectores, todos ellos experimentaron descensos en la productividad y en los gastos de personal medios, destacando el mayor descenso de ambos parámetros en el caso del «transporte aéreo», siendo este subsector el más afectado por las consecuencias de la pandemia del COVID-19, llegando a tener incluso una productividad negativa. Adicionalmente, el análisis del coste laboral neto refleja cómo en 2021 el incremento de las cifras para el sector «transporte y almacenamiento» (+4,3 % respecto al año anterior) fue inferior al experimentado por el conjunto de la economía (+5,6 %). Este menor incremento retoma el mejor comportamiento que se veía observando en el sector en relación con el conjunto de la economía, que se vio alterado en 2020[12].

El cumplimiento empresarial de las obligaciones preventivas se torna complejo cuando los acreedores de seguridad dedican su jornada de trabajo a la conducción y a tareas anejas como la carga y descarga, circunstancia que no resulta óbice para afrontar como conviene las medidas adecuadas en materia de seguridad vial ligadas tanto a una adecuada capacitación profesional (a través de los preceptivos permisos y certificados administrativos), como al escrupuloso respeto a la normativa reglamentaria de tráfico, mantenimiento y conservación de la flota de vehículos (mediante la instalación de sistemas de manos libres, así como de localización GPS o análogos, no solo para garantizar una adecuada «prevención terciaria», sino para comprobar el respeto a las instrucciones sobre la ruta seleccionada como más segura); optimización del potencial preventivo proporcionado por una adecuada vigilancia de la salud, el respeto escrupuloso a los tiempos de conducción máxima y descanso obligatorio establecido legalmente o, en fin, la atención especial a las obligaciones de cooperación y coordinación interempresarial exigidas por el art. 24 LPRL y su desarrollo reglamentario.

Por último, conviene no olvidar que todas estas medidas dejan fuera a un número muy importante de conductores, los cuales solo indirectamente y en ocasiones pueden verse beneficiados, en tanto en el sector transporte la figura del autónomo goza de un peso específico[13]. Como es sabido, en la

12 OBSERVATORIO DEL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA EN ESPAÑA: *Informe anual 2022,* cit., p. 156.

13 El peso de los afiliados en el régimen de autónomos es muy destacable en el sector del «transporte y almacenamiento», representando un 22,1 % del total de afiliados en el sec-

actualidad existe un déficit de profesionales en el sector transporte, que se manifiesta en una clara carencia de camioneros y conductores de autobús, por lo cual el potencial del emprendimiento es elevado.

También, en ocasiones, puede cuestionarse si existe una pluralidad de empleadores o quién es el empleador en aquellos casos en que las plataformas digitales actúan únicamente como intermediarias de servicios. En este sentido, la STJUE de 20 de diciembre de 2017[14] ya anticipó que «*el servicio de intermediación de Uber se basa en la selección de conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo, a los que esta sociedad proporciona una aplicación sin la cual, por un lado, estos conductores no estarían en condiciones de prestar servicios de transporte y, por otro lado, las personas que desean realizar un transporte urbano no podrían recurrir a los servicios de los mencionados conductores… Uber ejerce una influencia decisiva sobre las condiciones de las prestaciones efectuadas por estos conductores, ya que, mediante la aplicación, establece al menos el precio máximo de la carrera y ejerce cierto control sobre la calidad de los vehículos, así como sobre la idoneidad y el comportamiento de los conductores*». En consecuencia, se trata de un servicio de intermediación, que forma parte de un servicio global de transporte y que no responde a la calificación de un servicio de la sociedad de la información.

4.- Ayudas a la digitalización y modernización de autónomos y pymes

El RD 518/2024, de 4 de junio[15] extiende hasta el 30 de junio el plazo para que las empresas del sector puedan solicitar ayudas —que pueden alcanzar los 25.000 euros por beneficiario—, destinadas a financiar la modernización de autónomos y pymes dedicados al transporte por carretera, para digitalizar procesos y servicios que les permitan ser más competitivos, introducir nuevas tecnologías y adecuarse a las exigencias legales en el entorno nacional

tor en 2021. El subsector del «transporte terrestre y por tubería» aporta el mayor número de afiliados en régimen de autonomía al conjunto del sector (88,1 % del total). Dicho régimen se vio incrementado en el periodo comprendido entre 2008 y 2013 (recesión financiera) para luego descender de forma lenta y continuada desde entonces. Adicionalmente, el segundo subsector en importancia viene determinado por las «actividades postales y de correos», que han registrado un notable repunte de la participación del régimen de autónomos en el subsector en los últimos 4 años, situándose en 2021 la cuota en el 17,0 %. Entre los motivos de este incremento del número de autónomos y de su participación en este subsector puede estar el auge de las plataformas de entrega a domicilio que han ido surgiendo en los últimos años. OBSERVATORIO DEL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA EN ESPAÑA: *Informe anual 2022,* cit., p. 147.

14 C-434/15 asunto Elite Taxi/Uber Systems.

15 BOE de 5 de junio de 2024.

y europeo. La modificación normativa[16] permitirá a las CC.AA. con remanente al cierre de las convocatorias, emplearlo para financiar directamente actuaciones de digitalización relacionadas con el transporte de mercancías o pasajeros de su competencia como, por ejemplo, servicios administrativos, sistemas de gestión de transporte a demanda o de servicios regulares de transporte, implantación de sistemas digitales públicos de información en tiempo real al usuario o soluciones de pago integradas. De esta manera, se permite a las CC.AA. maximizar el uso de los *Fondos Next Generation* destinados al impulso del transporte sostenible y digital y su contribución a los objetivos del Plan de Recuperación.

Conviene recordar que algunas de las soluciones de modernización subvencionadas con este programa del Plan de Recuperación serán de obligado cumplimiento a lo largo de los próximos años, tanto a nivel nacional como europeo. En concreto, todos los vehículos de transporte de mercancías o de pasajeros, con tacógrafo analógico o digital, deberán llevar un tacógrafo digital inteligente de segunda generación a partir de enero de 2025 para poder hacer transporte internacional; fecha que se extiende hasta el 21 de agosto de 2025 para vehículos con tacógrafo inteligente de primera generación. Además, desde enero de 2026, será obligatorio que los transportistas tengan en formato electrónico su documento administrativo de control de mercancías o la hoja de ruta de viajeros.

5.- Una adecuada capacitación profesional como premisa de acceso a un trabajo decente como conductor o conductora

Para el acceso a la profesión de transportista se exige la obtención de un certificado de capacitación profesional y para el ejercicio de la profesión de conductor de mercancías se exige, además, la obtención de un certificado de aptitud profesional (conocido como CAP); adicionalmente, en algunos casos, el certificado ADR (o carné ADR), imprescindible para el transporte específico de mercancías peligrosas. Dichas certificaciones acreditan haber superado cursos y exámenes para desarrollar la actividad. Nos encontramos, por tanto, ante requisitos imprescindibles para el acceso a una actividad que supone para el transportista y conductor la obtención de unos conocimientos mínimos en la materia, en especial, los relativos a los riesgos de la actividad y las medidas de actuación ante los mismos, teniendo en cuenta que en el ámbito del trabajo subordinado, la capacitación profesional del conductor no

16 Pues en realidad el programa de subvenciones arrancó en 2022 y cuenta con 110 millones de euros de los fondos europeos transferidos a las CC.AA. en cuantías directamente proporcionales a su población.

exime al empleador a las obligaciones formativas en materia de prevención de riesgos laborales para con sus trabajadores.

6.- Empleo de calidad en la industria automotriz y exigencias de la transición hacia el vehículo eléctrico y conectado

Según la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), el sector de la automoción juega un destacado papel en la economía y el empleo en nuestro país. La fabricación de automóviles y de componentes supuso en 2022 el 8,1 % del PIB y el 9 % del empleo, situando a España en novena posición dentro del ranking mundial de países fabricantes, con una producción de más de 2,2 millones de vehículos. Actualizar sus cualificaciones y adquirir nuevas competencias resultará clave para que las personas que trabajan en el sector mantengan su empleo y también para las que quieran incorporarse a trabajar en él[17].

El sector de la automoción está integrado por empresas robustas y muy productivas, que sin embargo no son más competitivas debido al precio de la energía eléctrica, de los más caros de Europa, o al hecho de que los centros de decisión están en muchos casos fuera de España. En este contexto, las fuerzas sociales y políticas de los diversos territorios autonómicos reivindican que se apoye la competitividad de las plantas del sector de la automoción, garantizando los planes industriales de los fabricantes y promoviendo inversiones productivas y logísticas[18]. Además, se pretende reconducir el sector hacia un modelo basado en energías alternativas[19], sin prohibiciones

17 ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE FABRICANTES DE AUTOMÓVILES Y CAMIONES (ANFAC): *Informe anual 2022.*

18 A título de ejemplo, el art. 23 del Convenio Colectivo de la empresa IVECO ESPAÑA S.L (Valladolid), BOP Valladolid, núm. 23, 03/02/2022, se propone como objetivos elevar la competitividad y la rentabilidad de la Empresa, optimizando la capacidad productiva a través de una serie de instrumentos básicos: inversiones (nuevas tecnologías); adecuación racional de la estructura; nuevos métodos, y como consecuencia de estos, nuevos tiempos resultantes de las mediciones que se efectúen; optimización de las relaciones laborales; programas y sistemas de formación que permitan una mayor cualificación; mejora de las condiciones y calidad de vida en el trabajo y mayor incentivación económica a través de un sistema de remuneración variable.

19 En tanto hay expertos que señalan que la huella de carbono de un coche eléctrico es mayor que la de uno convencional de combustión, pues si se analiza el proceso desde la mina donde se extraen materiales para la fabricación de baterías hasta el desguace, el coche eléctrico contamina más. El presidente de Facyl enfatiza que no puede haber «una única solución de movilidad y en el futuro tendrán que convivir diferentes tecnologías», apostando por la teoría de la captación, que consiste en captar el dióxido de carbono de la atmósfera (mediante el uso de energía renovable) y a través de métodos físico-químicos se extrae el carbono y se genera un combustible sintético, líquido, que se puede almacenar y, por tanto,

a la fabricación y matriculación de vehículos de combustión ni a corto ni a medio plazo, salvo que de forma homogénea se imponga en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

La hoja de ruta del sector se asienta en unos pilares fundamentales que giran en torno a la fabricación inteligente, Big Data, *blockchain*, inteligencia artificial e Industria 4.0, destacando como una de las principales dificultades del sector la falta de mano de obra especializada (fundamentalmente mecánicos y electricistas) que exigen dignificar la formación profesional (FP) y dar un impulso definitivo a la FP Dual tras la nueva regulación llevada a cabo por la LO 3/2023[20]. La digitalización del sector obliga también a preparar la transición de los talleres de mantenimiento y reparación, a través de las asociaciones profesionales, desde las mecánicas térmicas a las eléctricas[21] y a los vehículos conectados y autónomos y a la problemática de la recuperación y reciclado de baterías. Los principales retos que deben afrontar en la actualidad las empresas del sector son la digitalización, la evolución tecnológica hacia la fabricación inteligente y avanzar en sistemas de propulsión, ya que la industria se dirige hacia un inminente vehículo conectado y autónomo, aunque quedan muchas cuestiones morales y éticas pendientes de dirimir.

Los avances tecnológicos inciden de manera considerable en el mercado laboral del sector, ya que las empresas pueden verse avocadas a sustituir a parte de su mano de obra actual por tecnología, reciclar profesionalmente a algunas personas trabajadoras para nuevos empleos y buscar mano de obra altamente cualificada que pueda aplicar, utilizar y adaptar las nuevas

---

se podrían mantener todas las redes actuales de gasolineras y centros de distribución. Los actuales vehículos de combustión podrían utilizar este nuevo combustible con ligeras modificaciones y aunque se volviera a emitir a la atmósfera, «el balance sería neutro y además no llevaría partículas nitrosas, que son las más perjudiciales para la salud». http://www.castillayleoneconomica.es/noticia/la-automoci %C3 %B3n-en-castilla-y-le %C3 %B3n-se-enfrenta-desaf %C3 %ADos-como-la-fabricaci %C3 %B3n-inteligente-el-veh

20 Con vigencia a partir del 29 de mayo de 2024, se han aprobado cuatro Reales Decretos con los que concluye el desarrollo normativo de la Ley de Formación Profesional y, con ello, la implantación del sistema dual, con el objetivo de adaptar los títulos de Formación Profesional y los cursos de especialización al nuevo sistema de FP, que integra, en un sistema único, la formación profesional del sistema educativo y la formación profesional para el empleo. El RD 497/2024 realiza los cambios normativos necesarios en los cursos de especialización de grado medio y superior (ofertas de grado E). A su vez, los RR.DD. 498/2024; 499/2024 y 500/2024 realizan cambios, respectivamente, en los títulos de formación profesional de grado básico, medio y superior (oferta de grado D). En el curso académico 2024-2025 se implantarán, con carácter general, las ofertas de grado E y se completará la implantación del primer curso de todos los ciclos formativos de grado D, que será dual incorporando una fase de formación en empresa.

21 La necesidad de nuevos perfiles profesionales adaptados a la automoción eléctrica ha sido abordada por la Fundación 1.º de mayo en el proyecto «*Nuevos perfiles profesionales para una automoción eléctrica*», presentado en Madrid el 22 de febrero de 2024 en el marco de una jornada sobre el futuro del vehículo eléctrico y conectado, organizada en colaboración con CCOO Industria.

tecnologías. En este contexto, la mano de obra de edad avanzada se volverá, si cabe, más vulnerable. A partir de esta premisa, los interlocutores sociales, en colaboración con los gobiernos, son esenciales para facilitar la aplicación de medidas en distintos niveles, pues atender estos retos es contribuir a la creación de empleo de calidad (por cuenta propia y por cuenta ajena) y a la reducción del paro, a la vez que la movilidad inteligente y conectada permitirá mejorar la calidad de vida.

7.- El compromiso con el medio ambiente como premisa de la transición de la automoción a la movilidad

Desde 1992, en el seno de la Unión Europea se viene implantando una legislación tendente a la reducción, cada vez más exigente, de los gases derivados de los vehículos y su circulación urbana. La conocida como norma euro clasifica en distintos niveles (diferenciando entre vehículos de gasolina y diésel) las emisiones permitidas para mantener a raya la contaminación en el centro de las ciudades. Dichas normas exigen a los fabricantes de vehículos la utilización de sistemas que tratan los gases en el escape (como catalizadores y filtros de partículas) con la finalidad última de eliminar los compuestos nocivos para la salud. En 2008, la UE aprobó el primer Paquete Europeo de Energía y Clima 2013-2020, donde ya se establecían los «famosos» objetivos 2020 en materia de renovables, eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En 2013 se presentó la «Hoja de Ruta hacia una economía baja en carbono y competitiva en 2050», planteando medidas más allá del corto plazo para hacer una revisión intensa de emisiones en ese horizonte temporal. Y en 2014 se planteó la propuesta de continuidad de este Paquete hasta 2030, proponiéndose nuevos objetivos derivados de los compromisos adquiridos en el *Acuerdo de París* en reducción de emisiones y lucha contra el cambio climático[22].

Evidentemente, no puede ocultarse que para afrontar como conviene la transformación del sector de la automoción es necesario un Gobierno estable capaz de acometer la renovación del parque público del automóvil, asentado en un diálogo obligatorio entre la industria, la Administración y los propios interlocutores sociales, pues el cambio que afronta el sector del automóvil es más profundo que la cuestión del «*diésel sí o no*». No es posible desconocer que estamos asistiendo a un momento de cambio muy profundo, que podría calificarse de transición de la automoción a la movilidad, y dicha

22 Algunos países como Francia, Alemania y Holanda han pedido que la UE reduzca sus emisiones un 55 % para 2030, en línea con lo que ha demandado la Confederación Europea de Sindicatos. SANZ LUBEIRO, M.: «No habrá transición ecológica justa sin diálogo social», *Gaceta Sindical,* núm. 33, 2019, p. 280.

transición exige oportunos cambios en el modelo de negocio existente, que deben abordarse desde diversos puntos de vista, fundamentalmente fiscal (evolucionando desde figuras fiscales consistentes en impuestos a la propiedad —impuesto de matriculación— a impuestos capaces de gravar el uso y la movilidad) y, sobre todo, sin desconocer el relevante papel del diálogo social en esta materia, en cuanto la reordenación del sector va acompañada ineludiblemente de importantes decisiones en materia laboral y de Seguridad Social. Por tanto, resulta fundamental fomentar un diálogo social continuo entre la Administración y los agentes sociales para acordar medidas de apoyo al sector en diferentes ámbitos que, al tiempo, beneficien a toda la ciudadanía al contribuir a la descarbonización y la seguridad de la movilidad.

La renovación del parque automovilístico resulta inaplazable si se tiene en cuenta que, a nivel estatal, los expertos alertan de un parque con una media de 12 años de antigüedad y en el que las cifras de ventas de los vehículos de 15 y 20 años se están disparando en comparación con años anteriores. Todo ello, unido a la seguridad vial y a la promoción de la innovación, obliga a una renovación que no debería generar una brecha social o, en otros términos, la movilidad no puede penalizar en exceso a los vehículos viejos. Los máximos responsables del Gremio del Motor[23] exigen respeto al sector y defienden que el motor de combustión tiene un largo recorrido y una vida garantizada de 30 años o más. Desde las asociaciones empresariales del ramo quieren aportar realismo y respuestas a las dudas que el actual momento de cambio está fomentando, solicitando que se deje de confundir al usuario y de responsabilizar únicamente a la automoción de la contaminación.

Desde la industria del automóvil se alza la voz defendiendo el futuro del sector ante la clase política, con cierto recelo hacia el movimiento ecologista. Entre sus principales demandas figura a) El rechazo del impuesto al CO_2 que prevén introducir algunas autonomías (por ejemplo, la de Cataluña) sobre las emisiones de los vehículos de tracción mecánica, y que se sumará a los de matriculación y circulación. b) La consideración de que el diésel de nueva tecnología es una muy buena opción de compra. c) La solicitud de ayudas a la Administración y la apuesta por la colaboración y el diálogo ante un futuro que puede acarrear una tendencia a la baja de los mercados y sanciones a nivel comunitario. d) La reivindicación de la relevancia del sector del automóvil en la economía. e) La promoción de una movilidad abierta, plural y sostenible.

En definitiva, la transición hacia la movilidad eléctrica en la industria automotriz no solo presenta desafíos, sino también oportunidades para la innovación y la sostenibilidad. La implementación de estrategias que aborden las preocupaciones laborales y fomenten la adaptación y el desarrollo de com-

23 Representados, entre otros, por FECAVEM (Federación Catalana de Vendedores de Vehículos a Motor).

petencias garantizará un futuro más sostenible y equitativo para la industria del automóvil y sus personas trabajadoras[24].

8.- La beligerancia del sector del automóvil ante la disrupción tecnológica y la creciente preocupación por el cuidado del medio ambiente

El mundo del motor afronta un período de cambios muy profundos y rápidos, marcados por las nuevas disrupciones tecnológicas y la creciente preocupación por el cuidado del medio ambiente, pues además de las nuevas formas de desplazamiento que han ido surgiendo en los últimos años, las Administraciones Públicas perfilan cada vez con mayor frecuencia un ingente número de normas reguladoras del uso de motores contaminantes y de la circulación en determinadas zonas de las grandes ciudades. De hecho, desde la propia Dirección General de Tráfico se aboga por una Ley de Movilidad como la que actualmente está tramitando Francia, que se centre en los desplazamientos diarios y a pie, así como en el transporte colectivo, pues «un vehículo para desplazar a una persona no es eficiente»[25], augurando que el taxi compartido será una realidad en un futuro muy cercano. La ley en la que está trabajando el ejecutivo galo propone «soluciones para todos» y pone el foco en los desplazamientos cotidianos y en el transporte colectivo, con la pretensión de que el 100 % de la información relacionada con el transporte y la movilidad esté disponible «en un solo click» con el teléfono móvil para los usuarios. A su vez, presta atención a cómo hacer frente a la huella medioambiental que deja el transporte, apostando por la bicicleta y la nueva cultura de compartir.

Ciertamente, existen una serie de factores coadyuvantes en lo que a movilidad se refiere y que hay que tener en cuenta.

Por un lado, está el envejecimiento de la población, especialmente preocupante en algunos territorios, que realmente es «determinante» en el diseño de planes de movilidad, al ser las personas mayores las que más utilizan el transporte colectivo, con las consiguientes adaptaciones. El propio envejecimiento de la población provoca que los desplazamientos a pie se potencien, aumentando el nivel de exigencia en lo que respecta al uso y tránsito de los espacios públicos.

---

24 FUNDACIÓN 1.º MAYO: *Nuevos perfiles profesionales para una automoción eléctrica*, 2024, p. 73.

25 NAVARRO, J., declaraciones durante la inauguración del I Congreso Nacional de Movilidad, celebrado en el marco de la feria internacional Trafic 2019, organizada por Ifema en Madrid entre el 8 y el 11 de octubre de 2019.

Un segundo factor a tener en cuenta es la nueva cultura de los jóvenes, a quienes no les interesa tanto la propiedad, sino el uso del vehículo, lo cual deriva en una cultura basada en compartir acompañada de una sensibilidad extrema a los temas de seguridad y medioambientales. De hecho, la condición previa e indispensable para una buena política de Seguridad Vial es una de Movilidad, que requiere una reorganización institucional, con cambios en la denominación tanto del Ministerio (que ha pasado de denominarse de «Fomento» a «Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico») como de las Consejerías competentes en los diversos territorios autonómicos y una *Estrategia Nacional de Movilidad*, en la que precisamente está trabajando el actual Gobierno, acompañada de una normativa estatal que regule esta materia, pues España es uno de los pocos países que no cuenta con una Ley de Movilidad, pese a ser un referente en Seguridad Vial, en infraestructuras y en el sector de la automoción, por lo que ahora el reto es ser buenos y competentes en movilidad, para lo cual, en febrero de este mismo año se ha aprobado un proyecto estatal[26], pues la competitividad del país y de las propias ciudades se mide en este terreno. Como publicita el propio Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en su página *web*, la norma resulta necesaria porque la movilidad es esencial para que las personas puedan acceder al trabajo y a los servicios públicos esenciales como la educación y la sanidad, y está íntimamente vinculada a la libre circulación y a la facilidad de los desplazamientos, impactando de manera relevante en la calidad de vida de las personas; porque el reto climático y la salud exigen la adaptación del sistema de transporte hacia una movilidad limpia, menos vinculada a la utilización del vehículo privado; porque la digitalización y las nuevas tecnologías están transformando la movilidad, y es necesario adaptar el marco jurídico para poner estas herramientas al servicio de las personas y porque es necesario garantizar que las inversiones públicas se centran en aquello que genera un mayor valor social[27].

Desde otra perspectiva, la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE se han adherido al nuevo objetivo de reducir el número de víctimas mortales y heridos graves en las carreteras en un 50 % entre 2020 y 2030. En este contexto, la Comisión ha puesto en marcha el proyecto «*Intercambio de seguridad vial de la UE*», financiado por el Parlamento Europeo, con el objetivo de contribuir a colmar la brecha de seguridad vial entre los Estados miembros de la UE, prestando apoyo a una serie de países con gran potencial para la mejora de su seguridad vial y contribuyendo así a reducir el número

26 El Consejo de Ministros ha aprobado y remitido a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible en su reunión del 12 de febrero de 2024, iniciando la tramitación parlamentaria del texto, por la vía de urgencia, con el fin de que pueda aprobarse antes de que termine el año, dando trámite así a lo comprometido con la Comisión Europea en cumplimiento de los hitos y objetivos de la adenda al Plan de Recuperación.

27 https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte

total de muertes y lesiones graves en las carreteras europeas. En concreto, diversos países de la Unión[28], entre los cuales se encuentra España, están aunando sus fuerzas para compartir propuestas innovadoras para mejorar la seguridad vial, como parte de un nuevo proyecto puesto en marcha en Bruselas[29] a principios de octubre de 2019, pues aunque las carreteras europeas sean las más seguras del mundo y la seguridad vial haya mejorado considerablemente en las últimas décadas, el número de muertos y heridos graves en las mismas sigue siendo demasiado elevado.

A partir de estos datos, es posible constatar diferencias significativas en los avances en materia de seguridad vial de los distintos Estados miembros de la UE, por lo cual estas iniciativas de intercambio de información sobre seguridad vial, con el objeto de abordar estas disparidades y conectar a expertos de diversos Estados resulta muy enriquecedora para avanzar en el «objetivo cero» a partir de 2050. Al combinar un alto nivel de compromiso político con intercambios duraderos entre expertos nacionales, constituye una oportunidad única para abordar retos como el exceso de velocidad, la seguridad de las infraestructuras y la mejora de la seguridad de los usuarios vulnerables de la vía pública, como los peatones y los ciclistas en las zonas urbanas. En concreto, en el proyecto referenciado, expertos en transporte de estos países trabajan conjuntamente para compartir las mejores prácticas sobre cuestiones tan trascendentes como la reducción de la velocidad, creación de infraestructuras seguras, mejora del cumplimiento de la normativa, recogida de datos o seguridad de peatones y ciclistas en las zonas urbanas.

9.- Propuestas y actuaciones sindicales en el sector del automóvil a nivel estatal: en especial, la apuesta decidida por el contrato de relevo

UGT-Fica, la sección industrial de UGT, ha propuesto a nivel estatal una serie de medidas para instaurar en el sector automovilístico en España[30] en

28 Austria, Bulgaria, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, España y Suecia colaboran en un proyecto de intercambio de información en seguridad vial de la UE, durante un período de tres años, para mejorar su rendimiento en la materia. El proyecto está gestionado por el Consejo Europeo de Seguridad en el Transporte (ETSC), una ONG líder en materia de seguridad del transporte que trabaja con expertos en seguridad vial de toda la UE.

29 https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbH1czUwMDAyMDY0MTJTK0stKs7Mz7M1MjC0NDQwsAQJZKZVuuQnh1QWpNqmJeYUpwIAWqdyojUAAAA=WKE

30 A través de un vídeo, el sindicato ha presentado las 17 medidas más importantes para instaurar durante los próximos años en el sector automovilístico, entre las que plantea

los próximos años, entre las que se encuentran la jubilación a los 60 años, jornadas semanales de 32 horas o la imposición de impuestos a los robots, junto con el planteamiento de planes de igualdad, medioambientales, de formación y de achatarramiento y compra de nuevos vehículos. Asimismo, un plan de empleo juvenil y otro de electrificación viaria, la mejora de las infraestructuras o el establecimiento de una referencia mínima a los convenios sectoriales. Con todo, la cuestión en que quizás ha tenido una mayor repercusión y efectividad el diálogo social ha sido la apuesta decidida por el contrato de relevo, pues el sector de automoción es uno de los que más ha utilizado esta modalidad contractual, dado que favorece la creación de empleo y el rejuvenecimiento de las plantillas (el porcentaje de utilización en el sector se sitúa en torno al 5 % del total de contratos, porcentaje bastante superior al registrado en el total de la industria manufacturera —1,13 %— o de la economía —0,19 %—).

En 2016, en las factorías españolas de automoción, el 22 % de los trabajadores que componen la mano de obra directa, unas 11.600 personas, ya tenían 50 años o más, representando los mayores de 55 años casi el 53 % de los mismos. El contrato de relevo, elemento fundamental para la competitividad de las empresas, facilita una vía de transmisión de conocimientos de los trabajadores que están llegando al final de su vida profesional y, al mismo tiempo constituye una oportunidad de entrada al mundo laboral para muchos jóvenes, no sólo en el sector del automóvil sino en toda la industria. El 80 % de los fabricantes de vehículos instalados en España utiliza esta herramienta de creación de empleo. Aproximadamente, un total de 6.000 empleos están vinculados a esta tipología de contratación, es decir, el 9 % de las plantillas de las factorías de vehículos.

Con la modificación llevada a cabo por el RD-ley 20/2018, de 7 de diciembre, el contrato de relevo se modifica de forma concreta y específica para empresas clasificadas como industria manufacturera: «aquella que se dedica exclusivamente a la transformación de la materia prima en bienes finales de consumo, listos para su comercialización directa o a través de distribuidores que los aproximan a sus diversos públicos de destino», y además se dispone que la contrapartida de aquel, es decir, el acogimiento de una persona empleada a la jubilación parcial para que pueda efectuarse una nueva contratación, no será aplicable a todo el personal sino solo a quienes, además de cumplir los otros requisitos listados en el art. 1 del RD-Ley, que añade un nuevo apartado 6 a la Disposición Transitoria 4.ª TRLGSS, realicen directamente funciones «que requieran esfuerzo físico o alto grado de atención en

planes de igualdad, medioambientales, de formación y de achatarramiento y compra de nuevos vehículos.
https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbH1czUwMDAyMDU1M7VQK0stKs7Mz7M1MjC0NDQ0MAUJZKZVuuQnh1QWpNqmJeYUp6pIFjsWFBTIl6WmwNSZGVgamAEAntNjfE0AAAA=WKE

tareas de fabricación, elaboración o transformación, así como en las de montaje, puesta en funcionamiento, mantenimiento y reparación especializados de maquinaria y equipo industrial».

Las empresas que pertenecen al sector de la manufactura presentan también unos datos de contratación indefinida por encima de la media respecto a otros sectores, afirmación corroborada por los datos estadísticos sobre personas inscritas en Seguridad Social. Carácter indefinido de la relación laboral que suele considerarse como una premisa necesaria para la calidad en el empleo. No hay duda de que la competitividad de la industria constituye un elemento esencial para garantizar un crecimiento sostenible e integrador y, en este sentido, el marco estratégico para la España industrial 2030 y las Agendas Industriales que le sirven de desarrollo vienen a establecer medidas a corto y medio plazo, con el fin de alcanzar en este ámbito un crecimiento revestido de dichas características. Entre sus vectores básicos, dicho documento destaca que el fin último de la política industrial es la mejora de la productividad y la competitividad internacional, así como incrementar la aportación del sector industrial al PIB y al empleo nacional y autonómico; conciliar el progreso de la industria con la sostenibilidad y los objetivos de descarbonización de la economía o, entre otros, desarrollar una política industrial que tenga en cuenta el papel y la contribución de la pequeña y mediana empresa en este sector[31]. Medidas todas ellas que permitirán que la industria nacional, y el sector de automoción en particular, se sitúen en el foco del crecimiento económico a partir de la colaboración con las diferentes Administraciones Públicas y agentes sociales[32].

La Exposición de Motivos del RD-ley 28/2018 identifica dos elementos vertebradores de la mejora de la competitividad del sector industrial: la productividad y la flexibilidad, y precisamente dentro de esta última se conciben la jubilación parcial anticipada y el contrato de relevo[33] como instrumentos

31 MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO: *Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030,* Madrid, 2019.

32 KAHALE CARRILLO, D.T.: «La jubilación parcial especial en la industria 4.0», en AA.VV.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible,* T. II*,* III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia (Laborum), 2019, p. 529.

33 Tal y como dispone el art. 36 del Convenio Colectivo para la Empresa «Asociación grupo de empresa Renault y sus trabajadores» (BOCYL núm. 70, 11/04/2018), «La integración en la empresa de los empleados relevistas se realizará en el área que sea necesaria para garantizar el correcto funcionamiento de la organización del trabajo y evitar desequilibrios en la producción y productividad de la empresa». En el resto de cuestiones reproduce los arts. 12.6 y 12.7 LET. En parecidos términos se pronuncia el Anexo X del CC de Nissan Motor Ibérica, S.A., Centro de Trabajo de Ávila (BOP Ávila núm. 188, 28/09/2022): «La Empresa y la Representación de los Trabajadores convienen en su deseo de realizar una política activa de mantenimiento del empleo que permita el rejuvenecimiento de la plantilla, así como el acceso anticipado a la jubilación de una forma segura para los trabajadores y trabajadoras. Ambas partes consideran que dicho objetivo debe ser totalmente com-

capaces de favorecer la adaptabilidad de la empresa en materia de recursos humanos a la situación de la misma. En otros términos, la posibilidad de rejuvenecer las plantillas de estas empresas es un elemento necesario para mejorar la competitividad[34].

Por último, resulta necesario implantar la puesta en marcha de planes de regulación de la temporalidad y la rotación, ayudas a la investigación y nuevas tecnologías, instalación de fábricas de baterías, un plan energético y la reposición del subsidio de desempleo.

11.- El «*renting*» y el «*carsharing*» como fórmulas a explorar por las pequeñas y medianas empresas

El mundo del motor afronta un período de cambios muy profundos y rápidos, marcados por las nuevas disrupciones tecnológicas y la creciente preocupación por el cuidado del medio ambiente. Además de las nuevas formas de desplazamiento que han ido surgiendo en los últimos años, las Administraciones Públicas perfilan cada vez con mayor frecuencia un ingente número de normas reguladoras del uso de motores contaminantes y de la circulación en determinadas zonas de las grandes ciudades. Este contexto se ha convertido en una fuente de oportunidades para que el *renting* continúe ampliando tanto sus servicios como su cartera de clientes.

Tal es el caso de las licencias VTC, en las que el alquiler de automóviles a largo plazo ha encontrado un nicho para introducir sus vehículos. Determinadas firmas del sector del *renting* han empezado a alquilar sus flotas, de manera puntual o a través de un contrato formal, a empresas como Uber o Cabify.

Otra de las nuevas formas de moverse por las ciudades que también ha atraído el interés del *renting* es el *carsharing*. El movimiento que se está produciendo en los servicios de pago por uso, en detrimento de los vehículos en propiedad, favorece al sector. Ambos negocios se complementan, por lo que es normal que las empresas de *renting* diversifiquen sus servi-

patible con la finalidad de profundizar y mejorar la eficiencia, calidad y competitividad», especificando, además, que el trabajador/a acogido a la jubilación parcial lo hará en las condiciones de tiempo de trabajo más beneficiosas que marca la ley (25 % de tiempo de trabajo).

34 Considerando que a mayor flexibilidad laboral, más competitividad ofrecen las corporaciones, García Ríos, J.L.: «La pensión de jubilación parcial tras la reforma introducida por el RDL 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España: ¿De la política de empleo a la política industrial y ambiental?, en AA.VV.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible,* T. I*,* cit., p. 267.

cios para adaptarse a las nuevas demandas de movilidad. De hecho, el *carsharing* ha exportado al sector del *renting* innovadoras ideas con las que ampliar su oferta de servicios, hasta el punto de que prácticamente todas las compañías del sector ya cuentan con fórmulas de coche compartido corporativo.

El uso del *carsharing* ha registrado en 2023 en España un incremento del 10 %, alcanzando una cifra récord de 3,75 millones de viajes. Con una flota mayoritariamente compuesta por vehículos eléctricos, este modelo de movilidad se consolida como una opción sostenible y accesible para los ciudadanos, quienes valoran especialmente su facilidad para acceder a cualquier punto de la ciudad, incluidas las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE)[35]. Dicho crecimiento se ve respaldado por la creciente conciencia ambiental y la búsqueda de alternativas prácticas y eficientes para la movilidad urbana. La mayoría de los desplazamientos en *carsharing* se realizan en vehículos 100 % eléctricos, que representan el 65 % de la flota total, cifra que alcanza el 86 % si se les suma los híbridos enchufables, también portadores de la etiqueta 0 de la DGT. Pero la flota de vehículos compartidos no sólo es totalmente respetuosa con el medio ambiente, sino que también es garantía de seguridad para conductor, pasajeros y demás usuarios de la vía, ya que el 97 % de la flota dispone de alerta del uso de cinturón en todas las plazas, el 78,30 % cuenta con detector de marcha atrás y el 70 % incorpora sistema de aviso de colisión frontal y detector de señales. Además, se está consolidando como una solución para todas las edades, pues si bien el grueso de usuarios mayoritario sigue situándose en la franja de 25 a 40 años, el grupo que componen los usuarios de 41 a 55 años ya representa un tercio de los mismos y casi 9.000 usuarios activos tienen más de 65 años. La creciente popularidad de estos servicios está cambiando la mentalidad de sus usuarios, de modo que numerosos usuarios ya se ha deshecho de su automóvil en propiedad o está considerando hacerlo en un futuro próximo, optando por el *carsharing* como una alternativa más conveniente y económica que refleja un compromiso creciente con la sostenibilidad y la reducción de emisiones contaminantes en las ciudades españolas, que contribuye directamente a la protección del medioambiente al utilizar vehículos más modernos y reducir el número de automóviles en las calles.

A nivel corporativo, a través de un programa de *software,* un empleado puede reservar uno de los coches de *carsharing* que están disponibles para un equipo durante el período de tiempo que lo necesite. La fiebre por el *motosharing*, el *bikesharing* e incluso los patinetes eléctricos compartidos, especialmente palpable en ciudades de gran tamaño, parece estar justifi-

35 Tal y como refleja el *I Barómetro del Carsharing*, que tiene por objetivo conocer las opiniones, necesidades e intereses del usuario del coche compartido. https://ponsmobility.com/el-carsharing-dispara-su-popularidad-en-espana-una-alternativa-sostenible-y-practica-hacia-la-movilidad-sostenible/

cada, pues al fin y al cabo los vehículos particulares permanecen parados el 96 % del tiempo y el resto funcionan con una ocupación muy reducida (de solo 1,2 personas de media)[36].

Los responsables de las flotas de empresa empiezan a ser conscientes del ahorro que ofrece este tipo de fórmulas, si bien a la hora de valorar el potencial de otros medios de transporte alternativo, conviene tener presente que el principal objetivo que persiguen los nuevos modelos de negocio basados en plataformas es lograr la máxima optimización de los recursos y que estos puedan estar al alcance de todos de forma rápida, segura y económica. Durante años, modelos más eficientes de transporte como el taxi han logrado elevar sus tasas a cerca del 50 %. Actualmente, gracias a la tecnología y a plataformas como Cabify, esta tasa de utilización se encuentra por encima del 70 %, contribuyendo de forma clara a mejorar el tráfico en las ciudades (se pueden mover muchas más personas con menos coches) y a «mejorar el medio ambiente haciendo muchos menos kilómetros en vacío». De hecho, Cabify es sólo el primer paso de una ambiciosa plataforma de movilidad y servicios que en breve va a incluir la posibilidad de pedir taxis, utilizar medios de transporte alternativos (patinetes) o extenderse a servicios financieros o de distribución, como respuesta a una «tendencia hacia la 'comoditización' de los servicios y a la multimodalidad de transporte», pago por uso y un sinfín de nuevos servicios. El éxito de dichas propuestas está claramente vinculado a los «plazos de planificación y ejecución»[37].

Al margen de los vehículos con licencias VTC o las formas de movilidad basadas en la tecnología, las grandes firmas de *renting* están tratando de explotar otras alternativas que les permitan ser más competitivas. Tales fórmulas pasan por suscribir acuerdos con sus clientes para permitirles que, en determinadas condiciones, puedan «realquilar» sus vehículos y así amortizar la cuota durante el período de tiempo que los coches están parados; o pactar durante campañas concretas la colocación de *corners* de venta en las instalaciones de sus usuarios con el objetivo de seguir incrementando la capilaridad de su red de distribución de vehículos para uso corporativo[38].

---

36 Según los cálculos de la Asociación Española de la Carretera (AEC). https://www.aecarretera.com/

37 Silveyra, M. (Presidente de Cabify Europa) en la presentación del Quinto Informe del PROYECTO TECHNOS: *Economía de Plataformas, Blockchain y su impacto en los recursos humanos y en el marco regulatorio de las relaciones laborales*.
http://diariolaley.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbH1czUwMDC0NLCwNDVSK0stKs7Mz7M1AomYGJmBBDLTKI3yk0MqC1Jt0xJzilMB6ji1vDUAAAA=WKE

38 Preysler, C.: «El negocio se beneficia de las nuevas formas de movilidad», *Actualidad económica,* 2019, p. 8.

12.- Recualificación y desarrollo de nuevas competencias y habilidades como garantía de un empleo de calidad

Para garantizar el mantenimiento del empleo de calidad durante esta transición justa hacia la movilidad eléctrica resulta imprescindible adoptar estrategias que fomenten la adaptación y el desarrollo de competencias, así como la diversificación de la producción.

Para ello resulta fundamental la puesta en marcha, a través del diálogo social y utilizando todas las herramientas que facilita la nueva Ley de FP, de programas de formación sectoriales para el empleo, fundamentalmente dirigidos a las pequeñas y medianas empresas, y orientados tanto a las personas que trabajan en la industria del automóvil como para las que pretenden acceder a ella, para dotarles de las competencias necesarias para trabajar en la producción y mantenimiento de vehículos eléctricos[39]. A este respecto resulta fundamental el establecimiento de convenios entre las empresas y las instituciones educativas y centros de investigación para desarrollar programas de cualificación específicos para el sector de la automoción, que deben dirigirse también a personas que están en situación de desempleo. Las empresas, con ayudas públicas, deberán realizar las inversiones necesarias para implementar sus propios programas de formación, negociados con la representación legal de las personas trabajadoras, para que toda la plantilla puede actualizarse y recualificarse.

A tal efecto, resulta fundamental el potencial de las microformaciones, dirigidas a la acreditación parcial de competencias como paso previo a la obtención de sucesivas acreditaciones y titulaciones de mayor nivel, con valor en el mercado de trabajo. Asimismo, la propia negociación colectiva ofrece ejemplos de cláusulas convencionales en las que empresas punteras del sector se comprometen a «definir el Plan de Formación necesario para formar a la plantilla con las competencias necesarias, y preparar y adaptar a las personas trabajadoras para el desarrollo y fabricación del vehículo eléctrico, así como para abordar el proceso de transformación, como consecuencia de la apuesta por la electromovilidad sostenible» [40]. Con el fin de asegurar las competencias necesarias para el desempeño óptimo de las funciones asignadas, así como para posibilitar el desarrollo profesional de los empleados y empleadas, la empleadora organiza cursos de formación a los que pue-

39 FUNDACIÓN 1° MAYO: *Nuevos perfiles profesionales para una automoción eléctrica*, cit., p. 72.

40 Art. 66 del XX Convenio Colectivo de la Empresa Seat, S.A. (BOE núm. 234, 29/09/2022).

den asistir todas las personas que, de acuerdo con su jefatura, lo requieran y siempre que existan plazas disponibles[41].

12.- Bibliografía

AA.VV. (**Mora Cabello de Alba, L.**, Dir. y Ed. y **Escribano Gutiérrez, J.,** Ed.): *La ecología del trabajo: el trabajo que sostiene la vida,* Albacete (Bomarzo), 2015.

Álvarez Cuesta, H.: «Planes de movilidad sostenible», en AA.VV. (Agra Viforcos, B., Dir.): *Siniestralidad y enfermedad laboral en carretera*, Valencia (Tirant lo Blanch/Junta de Castilla y León), 2017.

«La sostenibilidad ambiental y social en el sector cementero. Comentario al III Acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección del medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 48, 2018.

Asociación española de fabricantes de automóviles y camiones (ANFAC): *Informe anual 2022.*

Chacartegui Jávega, C.: *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental. Un compromiso social y ecológico*, Albacete (Bomarzo), 2019.

De Visa Cases, M.: «Cambio climático y transición energética: una oportunidad hacia el nuevo paradigma sostenible», *Diario La Ley*, núm. 9331, 2019.

Fundación 1.º Mayo: *Nuevos perfiles profesionales para una automoción eléctrica*, 2024.

García Ríos, J.L.: «La pensión de jubilación parcial tras la reforma introducida por el RDL 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España: ¿De la política de empleo a la política industrial y ambiental?, en AA.VV.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible,* T. I, III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia (Laborum), 2019.

41 Para un análisis más detenido de la práctica convencional en tal sentido procede hacer remisión a un trabajo de mi autoría y de próxima publicación en Martínez Barroso, M.ª R.: «La formación continua en la negociación colectiva. Algunos ejemplos de buenas prácticas», Oñati Socio-Legal Series, Número especial: III Jornadas de impulso a la Declaración de Oñati de 2019. Diálogo social y concertación de políticas laborales como instrumentos de cambios, 2024 (en prensa).

Kahale Carrillo, D.T.: «La jubilación parcial especial en la industria 4.0», en aa.vv.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible,* T. II, III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia (Laborum), 2019.

Magro Servet, V.: «Sobre la necesaria ampliación legal del concepto de `conductor profesional´ en el régimen sancionador del carné por puntos», *Tráfico y Seguridad Vial*, núm. 172, 2013.

Martínez Barroso, M.ª R.: «El riesgo de accidente laboral en la conducción profesional. Especial referencia al transporte (autónomo o por cuenta ajena) por carretera», en aa.vv. (Agra Viforcos, B., Dir.): *Siniestralidad y enfermedad laboral en carretera*, Valencia (Tirant lo Blanch/Junta de Castilla y León), 2017.

«Una tímida pero creciente apuesta de la negociación colectiva por los planes de movilidad sostenible», en AA.VV. (Fernández Domínguez, J.J., Dir.): *Nuevos escenarios y nuevos contenidos de la negociación colectiva,* Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2020.

«La formación continua en la negociación colectiva. Algunos ejemplos de buenas prácticas», *Oñati Socio-Legal Series*, Número especial: III Jornadas de impulso a la Declaración de Oñati de 2019. Diálogo social y concertación de políticas laborales como instrumentos de cambios, 2024 (en prensa).

Mellado Romera, M.ª D.: *La gestión integrada de la calidad, el medio ambiente y la prevención de riesgos laborales en las organizaciones*, Madrid (Editorial Universitaria Ramón Areces), 2006.

ministerio de industria, comercio y turismo: *Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030*, Madrid, 2019.

observatorio del transporte y la logística en españa: *Informe anual 2022.*

Preysler, C.: «El negocio se beneficia de las nuevas formas de movilidad», *Actualidad económica,* 2019.

Sanz Lubeiro, M.: «No habrá transición ecológica justa sin diálogo social», *Gaceta Sindical*, núm. 33, 2019.

ugt: *El reto de mantener el liderazgo de la industria de automoción de Castilla y León ante las nuevas tendencias del sector*, Valladolid, 2018.

CAPÍTULO X

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y DECENCIA LABORAL: CUESTIONES A CONSIDERAR EN LAS INICIATIVAS DE DIGITALIZACIÓN VINCULADAS AL DESARROLLO RURAL

Diego Megino Fernández
Profesor Permanente Laboral de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Burgos

Sumario: 1. Sostenibles y dignos: atributos imprescindibles en los empleos actuales y venideros. 2. La repercusión de la digitalización sobre el tránsito de las economías rurales hacia modelos resilientes, sostenibles y de mayor bienestar. 3. Ejes sobre los que pivotan las principales líneas de intervención armadas a nivel estatal. 4. Bibliografía.

1.- Sostenibles y dignos: atributos imprescindibles en los empleos actuales y venideros

Sin duda, el principal reto contemporáneo a encarar por la humanidad radica en el cambio climático, consecuencia directa de «los excesos de un modelo de desarrollo y de crecimiento económico extremadamente mercantilizado»[1], basado desde hace demasiado tiempo en «una demanda creciente

1 Miñarro Yanini, M.: «Introducción: el papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa», en VV. AA. (Miñarro Yanini, M., Ed.), *Cambio climático y*

de recursos naturales, una utilización intensiva de combustibles fósiles y una degradación creciente de suelos, bosques y acuíferos»[2].

A pesar de que el fenómeno concurre en tiempo y lugar con otras eventualidades sociales de indiscutible trascendencia (como las relativas al reto demográfico, las crisis alimentaria, energética y del empleo, el decaimiento de lo rural o la extrema digitalización), la apremiante cuestión medioambiental prevalece sobre las demás, respecto de las cuales también se proyecta. Precisamente, esa notable naturaleza perpendicular obliga a remar en la misma dirección desde todos los frentes, mediante «respuestas coordinadas de forma […] holística»[3], precisas para intentar resolver los problemas no «por separado o en forma consecutiva, […] [sino] en conjunto, de manera integral y complementaria»[4].

A partir de la combinación de fuerzas y estrategias dentro de ámbitos autónomos a la par que interdependientes, debe procurarse un «nuevo contrato social de prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta»[5], construido sobre unos sólidos cimientos de carácter «innovador en el plano tecnológico (digital), igualitario en el plano social (inclusivo) y, sobre todo, sostenible en el plano ambiental (verde)»[6].

La coyuntura imperante y las inquietantes perspectivas futuras impelen a desterrar para siempre el nocivo y ruinoso modelo del «crecimiento por el cre-

---

Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva, Jaén (Universidad de Jaén), 2021, p. 8.

2 Calificándolo de «modelo del desperdicio», origen de «crecientes tensiones sociales y económicas», Ramos Díaz, J.: «Economía Verde y Empleo: las potencialidades laborales de la 'Transición Ecológica' en España», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 34, núm. 2, 2016, p. 434.
Por su parte, describiendo al capitalista como un sistema donde la naturaleza no solo supone una fuente de recursos, sino también un «sumidero de residuos», López, V.: «No habrá transición ecológica sin transición social y laboral», *La Alianza Global Jus Semper*, junio 2023, pp. 3 y 4.

3 Canales Aliende, J. M.: «Las políticas públicas de transición ecológica y tecnológica y el desarrollo rural», en VV. AA., *Transición ecológica y desarrollo rural: algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2021, pp. 108 y 109.

4 OIT: *Informe V. El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, 2013, pp. 9 y 19.

5 Gobierno de España: *Estrategia de Transición Justa*, s. f., p. 9.
En parecidos términos, aunque enfocándose sobre todo hacia la neutralidad climática, el desarrollo tecnológico y el suministro de energía (sin perjuicio de insistir en la centralidad adquirida por la innovación, la inclusión y la sostenibilidad), EUROPEAN COMMISSION: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age [COM(2023) 62 final]*, p. 3.

6 Miñarro Yanini, M.: «Introducción: el papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa», cit., p. 9.

cimiento»[7], a remplazar, desde un proceso de transición (ambiental, social, laboral…) justa, por otro más comprometido, ético y respetuoso. Se trata de la única opción razonable de cara al anhelado «mayor bienestar humano en armonía con la gestión sostenible de los recursos naturales»[8], aun cuando ello conlleve, entre otras posibilidades, «poner en tela de juicio los tipos de trabajos y el volumen de los empleos existentes»[9].

Bajo tales premisas, el paradigma de la bautizada como «economía verde» emerge .a modo de destacable elemento troncal y tractor. A grandes rasgos, aquella está llamada a promover «un conjunto de oportunidades económicas que no entran en conflicto con la sostenibilidad medioambiental y el bienestar social»[10], a pesar de que, tal y como es concebida desde algunas instancias, parezca quedar subordinada a criterios puramente mercantilistas, restringidos a «poner un precio a la naturaleza y especular con ella como si se tratase de un producto financiero más»[11].

Con todo, para alcanzar la meta trazada no existe una única vía de tránsito, sino múltiples métodos y estratos de intervención, sin perjuicio de que las pautas rectoras aparecen nítidamente acotadas por las prácticas sociales y medioambientales sustentables.

Hoy por hoy, lograr el ansiado desarrollo sostenible, capaz de conjuntar los «principios fundamentales»[12] del progreso económico, la preservación del entorno natural y el crecimiento inclusivo de la ciudadanía, supone una meta perentoria e irrenunciable en las agendas políticas nacionales e internacionales. Desde luego, no se trata de una inédita aspiración, según evidencia, por ejemplo, su dilatada trayectoria en el ideario de la Unión Europea, tanto en los grandes Tratados como en los programas sectoriales e iniciativas par-

---

7 Sierra Hernaiz, E.: «El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación», *Foro*, núm. 40, 2023, p. 71.

8 European Network for Rural Development: «Economía verde: oportunidades para la Europa rural», *Revista Rural de la UE*, núm. 23, 2017, p. 2.
En definitiva, condiciones tan básicas como el bienestar humano, la igualdad social, la reducción de los riesgos ambientales y ecológicos, o la utilización eficiente e incluyente de los recursos se convierten en señas de identidad del modelo en ciernes, según ya tuvo ocasión de apuntar Perea, E.: «Economía, empleo verde y desarrollo sostenible», *Jornadas sobre «Aspectos económicos del medio ambiente»*, Universidad de Sevilla, 2011, p. 2.

9 Albarracín Sánchez, D. *et al.*: «Escenarios en la transición ecológica: el respeto a la biodiversidad como desafío de las políticas económicas y de empleo», *Sociología del trabajo*, núm. 102, 2023, p. 54.

10 European Network for Rural Development: «Economía verde: oportunidades para la Europa rural», cit., p. 5.

11 Ramos Díaz, J.: «Economía Verde y Empleo: las potencialidades laborales de la 'Transición Ecológica' en España», cit., p. 434.

12 López, I.; Arriaga, A. y Pardo, M.: «La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eterna olvidada?», *Revista Española de Sociología*, núm. 27, 2018, p. 29.

ticulares. Tal es así que la *Estrategia Europa 2020*[13] ya enunció con solemnidad las tres siguientes líneas directrices, que se refuerzan mutuamente: el «crecimiento inteligente», a través de una economía asentada sobre el conocimiento, la investigación y la innovación; el «crecimiento sostenible», mediante la promoción de mercados de recursos eficientes, respetuosos con el medioambiente y competitivos; y el «crecimiento inclusivo», articulado sobre políticas dirigidas a fomentar la creación de empleo de calidad y la reducción de la pobreza[14].

Sea como fuere, el más enérgico y emblemático impulso reciente a dichos postulados cabe situarlo en la afamada resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*[15], cuyo contenido, adoptado dentro de un marco de consenso global, desde un enfoque antropocéntrico[16] y en un escenario de grandes retos a afrontar por la humanidad, ha de servir de patrón para «la preparación de un futuro que asegure la estabilidad, un planeta saludable, unas sociedades justas, inclusivas y resilientes, y unas economías prósperas»[17].

Paradójicamente, el relieve atesorado por la figura choca con su condición de concepto en fase de maduración, por cuanto todavía «continúa siendo debatido, refutado y reinterpretado en la literatura»[18], lo cual acaba traduciéndose en «múltiples definiciones […] en función del contexto en el que se enmarque y el momento temporal en que se formule»[19]. Algunas de las cuales, dicho sea de paso, se antojan excesivamente «ideológicas [y alejadas de] una finalidad redistributiva y ecológica»[20]. Este hecho impide lograr un

13 Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión: Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM(2010) 2020 final]*.

14 Eurostat: *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2019, pp. 15 y ss.

15 Asamblea General de las Naciones Unidas: *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

16 «Al situar al ser humano como eje vertebrador de todo el sistema», en la exposición de Bello Paredes, S. A.: «Introducción a los ODS en la Agenda 2030: el principio general de la sostenibilidad», *Opción*, núm. 93, 2020, p. 16.

17 Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de acción: financiar el desarrollo sostenible» [COM(2018) 97 final]*, p. 1.

18 Pineda Escobar, M.ª A.: «Negocios y sostenibilidad en la Base de la Pirámide», *Punto de Vista*, Vol. V, núm. 9, 2014, p. 105.

19 García Vílchez, E. J.; Sánchez Báscones, M.ª I. y Fernández Polanco, F.: «La RSC desde la óptica del modelo de sostenibilidad integrado (MSI) como variable de competitividad en la empresa», *Anales de Economía Aplicada*, núm. 6, 2007, pp. 4 y ss.

20 Chacartegui Jávega, C.: «Transición justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva», en VV. AA. (Chacartegui Jávega, C., Coord.), *Condiciones de trabajo decente*

entendimiento compartido y una unidad de acción, donde prime «una visión integral e integradora del bienestar de las sociedades»[21].

Con independencia de dicha contrariedad, el término encuentra su origen más reconocido en el célebre Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1987, *Nuestro Futuro Común* (usualmente denominado como *Informe Brundtland*), donde fue definido como «el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas»[22]. Ello considerando y cohonestando siempre las tres dimensiones interrelacionadas ya conocidas, la económica, la social y la ambiental[23], por cuanto sus respectivos recursos son finitos y han de preservare en el tiempo[24].

Y si bien de inicio las tres vertientes fueron concebidas como compartimentos estancos, hoy casi nadie discute su estrecha interconexión. Por imperativo, todas deben ir de la mano, en un proceso donde ninguna bloquee a las otras ni reciba un tratamiento privilegiado. Esto por más que, tradicionalmente [al menos hasta la llegada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[25], primero, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), después[26]], la relativa al cuidado del entorno se hiciera acreedora de una superior y casi exclusiva atención, en detrimento de la económica y, relegada a un último y más débil eslabón, la social.

para una transición ecológica justa, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021, pp. 23 y 24.

21 López, I.; Arriaga, A. y Pardo, M. «La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eterna olvidada?», cit., p. 28.

22 Al respecto, Seguí Alcaraz, A.: «Medioambiente y sostenibilidad en ciudades inteligentes y áreas despobladas de Europa», *ICE. Revista de Economía*, núm. 928, 2022, p. 195.

23 Las cuales «están interrelacionadas, revisten igual importancia y deben abordarse conjuntamente». Remarcándolo, OIT: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2015, p. 4.

24 Boarini, R.; Kolev, A. y Mcgregor, A.: «Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework», *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 325, 2014, p. 33.

25 Presentados al mundo a través del documento suscrito el 8 de septiembre de 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulado *La Declaración del Milenio*.

26 Sobre este particular, merece la pena subrayar la decisiva labor desempeñada por la Unión Europea en su formulación, acorde con la manera en la cual el principio del desarrollo sostenible impregna sus políticas e iniciativas modernas. En profundidad, COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Próximas etapas para un futuro sostenible. Acción europea para la sostenibilidad» [COM(2016) 739 final]*.

Dejando a un lado las presumibles amenazas[27] o consecuencias negativas[28] anudadas a un proyecto tan ambicioso, no ha de sorprender que entre las características más reseñables de los ODS aflore la naturaleza integrada e indivisible de la que hacen gala, indispensable para conjugar, en y con ellos, la trinidad de esferas imbricadas del desarrollo sostenible. Sin embargo, en sintonía con la urgencia que exigen las circunstancias, cuanto precede no obsta que las políticas y las medidas de corte ecológico sobresalgan en cierto grado, si bien el progreso equilibrado y simultáneo en los tres frentes aludidos encarna el «punto culminante» del proceso[29], dentro de una estructura de interrelaciones y vinculaciones transversales (Declaración 17)[30] no puramente aditiva, sino de refuerzo sinérgico.

Evidentemente, la coetánea tesitura dentro de la que se despliegan la sostenibilidad social y medioambiental demanda un nuevo orden económico alejado de la avidez desmedida del tradicional (y caduco) sistema capitalista. Ahora, los componentes ecológico y de bienestar laboral están llamados a regir también en los modos de producir y, en definitiva, de trabajar[31].

---

27 *Verbi gratia*, que este poliédrico programa de acción se limite a un mero brindis al sol [Martínez Osés, P. J.: «La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias», *Centro de documentación Hegoa. Boletín de recursos de información*, núm. 49, 2016, p. 6]; termine traduciéndose en «prácticas gubernamentales ineficientes […] o sobreactuaciones por parte de empresas y otros agentes económicos que acaben secuestrando el discurso y convirtiéndolo en puro maquillaje, en una versión más del efecto escaparate, sin acabar de llegar al fondo de las cuestiones» [Pinillos, A. A. y Fernández-Fernández, J. L.: «Pasado, presente y futuro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). La tecnología como catalizador (o inhibidor) de la Agenda 2030», *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 108, 2019, p. 4]; o que su éxito o fracaso, al menos en términos sociopolíticos, siga haciéndose depender de variables macroeconómicas como el crecimiento del Producto Interior Bruto [López, V.: «No habrá transición ecológica sin transición social y laboral», cit., pp. 2 a 5].

28 Entre otras, «el abandono de energías contaminantes por otras renovables puede suponer impactos sobre actividades localizadas en áreas y regiones donde dichas actividades representan empleos de calidad con importante efecto tractor y tener un impacto demográfico negativo». La advertencia, en Gobierno de España: *Estrategia de Transición Justa*, cit., p. 9.

29 Messenger, G.: «Desarrollo sostenible y Agenda 2030. El rol del derecho internacional dentro del desarrollo sostenible y la Agenda 2030», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 69, núm. 1, 2017, p. 272.

30 Asamblea General de las Naciones Unidas: *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

31 Miñarro Yanini, M.: «Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el 'empleo verde'», en VV. AA. (Miñarro Yanini, M., Ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Universidad de Jaén), 2021, p. 45.

A este respecto, aunque el influjo de la pujante y polisémica figura de la economía verde[32] pueda llevar a equívoco, interesa reflejar que no todo empleo sostenible va a ser, al mismo tiempo, de ese «color», pues el primero cuenta con unos contornos diferentes a los del segundo.

Así, la condición de «verde», de evidente cariz intuitivo, concluye por ofrecer un «contenido variable y [unos] márgenes totalmente difusos»[33] cuando de manera equivocada se enlaza con las «múltiples dimensiones que [sí] engloba la sostenibilidad medioambiental»[34]. Este desacertado proceder da pie a «distintas 'tonalidades' de verde en un amplio espectro del color»[35], lo cual no solo perjudica la labor de «sistematizar, delimitar y clasificar qué actividades tienen un contenido ecológico positivo»[36]. Por añadidura, también provoca que algunas «cualidades afines a la transición ecológica»[37] pierdan su esencia al atribuirse inapropiada e indiscriminadamente a ciertos cometidos, de un modo u otro, perjudiciales.

Por eso, no es de extrañar que existan voces abogando por una configuración restrictiva del adjetivo, para ceñir la cualidad de verde solo a los empleos

---

32 Recogiendo las principales definiciones facilitadas desde diversas instancias, OIT: *Informe V. El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, cit., p. 20.

33 Crítica con que, como consecuencia de ello, «cada cual formula la noción a su antojo, en función de su parecer y sus intereses […] [lo cual ocasiona] el riesgo de que se diluyan sus límites, no se focalicen y se genere confusión en cuanto a expectativas o a resultados alcanzados», Miñarro Yanini, M.: «Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el 'empleo verde'», cit., p. 46.
Por su parte, reparando en que quizás se pierda de vista que «muchos 'empleos' con apariencia de 'verdes' en su práctica (condiciones de ordenación, organización y desenvolvimiento) no lo son, por los daños 'ecológicos' (ambiente externo) y 'psico-socio-laboral' (ambiente interno) que causan», Molina Navarrete, C.: «Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de 'autoempleos verdes'», en VV. AA. (Rivas Vallejo, M.ª P., Dir.), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales: participación, salud laboral y empleo*, Murcia (Laborum), 2013, p. 269.

34 Larrea Basterra, M. y Fernández Gómez, J.: «Empleo verde. Análisis del concepto y situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Oñati socio-legal series*, Vol. 13, núm. 6, 2023, p. 1948.

35 Álvarez Cuesta, H.: «Transición energética y políticas de empleo verde: el caso de la minería del carbón en el noroeste de España», *Labos*, Vol. 3, núm. 3, 2022, pp. 160 y 161. Haciendo alusión a las gamas de verde «claro» (pequeñas iniciativas) y «oscuro» (actuaciones más completas y ambiciosas tanto en lo ambiental como en la promoción del trabajo decente), OIT: *El Programa Empleos Verdes de la OIT*, s. f., p. 5.

36 Núñez González, C.: «Derecho, trabajo y modelo productivo: el concepto de empleo sostenible en la transición ecológica», en VV. AA. (Marín Alonso, I.; Igartua Miró, M.ª T. y Solís Prieto, C., Dir.), *Digitalización, desarrollo tecnológico y Derecho del trabajo: nuevas perspectivas de sostenibilidad*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2022, p. 295.

37 Miñarro Yanini, M.: «La proyección de la emergencia climática y la transición ecológica en el ámbito laboral», *Documentación Laboral*, Vol. I, núm. 128, 2023, p. 73.

que, incluso más allá de los nuevos yacimientos[38], utilicen procedimientos respetuosos con el medio ambiente (por ahorrar recursos, valerse de energías renovables, reducir desechos y contaminantes o proteger la biodiversidad y los ecosistemas) e impliquen una genuina contribución al logro de ese tipo de economía[39].

De todos modos, en el más extenso contexto de la sostenibilidad, las sendas desplegadas para la acción no solo se han de amoldar a actividades o desempeños netamente verdes, sino que también se abre un amplio abanico de alternativas en relación con la reconversión (si no están condenadas a desaparecer) de actividades en sectores hasta ahora menos respetuosos con el entorno[40]. Pero siempre poniendo cuidado en que la sustentabilidad no acabe quedando reducida a una «pura etiqueta estética, […] con un fondo muy poco exigente»[41], a causa de censurables prácticas de *green washing*[42] o *green marketing*[43].

En última instancia, cualquier modelo de producción sostenible, sea o no al mismo tiempo verde, tiene potencial para generar empleos nuevos (en ámbitos como la alta tecnología o las energías renovables), modificar los ya existentes en sectores maduros (como la fabricación industrial, la construcción, la agricultura, la ganadería, la conservación forestal, la pesca, el transporte, etc.) e influir sobre todas las fases de la cadena de valor (investigación, producción, distribución, etc.)[44], coadyuvando, con mayor o menor intensi-

---

38 Díaz Rodríguez, J. M.: «El empleo verde en un mundo económico insostenible», *RTSS. CEF*, núm. 469, 2022, p. 23.

39 Reflexionando sobre este particular, Miñarro Yanini, M.: «Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el 'empleo verde'», cit., p. 70; o Sierra Hernaiz, E.: «El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación», cit., pp. 73 y 74.

40 Aludiendo a la existencia de tres géneros, «*1*) Empleos verdes: los empleos desarrollados en la economía verde a través de procedimientos respetuosos con el medio ambiente […] *2*) Empleos sostenibles: los que se desarrollan en sectores no verdes, pero han sido revisados para adoptar procesos respetuosos con el medio ambiente […] *3*) Empleos marrones (a extinguir): los empleos que no puedan mantenerse a causa de su inevitable huella ecológica, por lo que deben desaparecer o transformarse en otros sostenibles», Miñarro Yanini, M.: «La proyección de la emergencia climática y la transición ecológica en el ámbito laboral», cit., p. 77.

41 Díaz Rodríguez, J. M.: «El empleo verde en un mundo económico insostenible», cit., p. 22.

42 Álvarez Cuesta, H.: «Transición energética y políticas de empleo verde: el caso de la minería del carbón en el noroeste de España», cit., pp. 160 y 161.

43 Chacartegui Jávega, C.: «Eco-labour law intersectionalities from the green transition to legal certainty for workers», en VV. AA. (Chacartegui Jávega, C., Ed.), *Labour law and ecology*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2022, p. 49.

44 Parlamento Europeo: *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2015, sobre la Iniciativa de Empleo Verde: aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde [2014/2238(INI)]*.

dad, a la consecución de una economía circular y a la paralela transformación social. Premisas, ambas, necesarias para combatir el cambio climático, potenciar la resiliencia, mejorar la justicia social, reducir las diferencias, erradicar la pobreza[45] o, sin ánimo de exhaustividad, incrementar la calidad en el empleo[46].

Por consiguiente, ese ideal del desarrollo sustentable debe extenderse asimismo al marco de las relaciones laborales y profesionales, por cuanto «hablar de forma de producir es hablar del trabajo»[47], el cual, además de sostenible (o, llegado el caso, verde), también ha de resultar decente[48], cualidad igualmente presente en la formulación, concepción y filosofía de los ODS[49].

Acerca de este particular, aunque desde su génesis la OIT ha realzado «la necesidad de luchar por la justicia social y abordar las condiciones de trabajo injustas»[50], la primera referencia expresa (oficial) al «trabajo decente» data del año 1999, en la dinámica de un preocupante panorama mundial surgido a raíz del fenómeno de la globalización[51]. En concreto, se alude a él dentro de un informe presentado por el, en aquel entonces, Director General de la Confederación Internacional del Trabajo, Juan Somavía, quien buscó sintetizar a través de un «concepto ético-jurídico»[52] los naturales «cuatro objetivos estratégicos [de esta institución]: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social»[53].

---

45 Esta última, con potencial repercusión en los sectores llamados a desaparecer o ser alterados, como refleja Sierra Hernaiz, E.: «El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación», cit., p. 73.

46 OIT: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, cit., pp. 4 y 5.

47 Díaz Rodríguez, J. M.: «El empleo verde en un mundo económico insostenible», cit., p. 25.

48 Asamblea General de las Naciones Unidas: *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

49 OIT: *Plan de implementación de la OIT. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2016, p. 3.

50 Morán Blanco, S.: «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», en VV. AA. (Fernández Liesa, C. y Manero Salvador, A., Dir.), *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2017, p. 218.

51 Lenzi, O.: «El trabajo decente en la era digital: colectivos más vulnerables», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 39, 2019, p. 295.

52 Gil y Gil, J. L.: «El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible», *Lex Social*, Vol. 10, núm. 1, 2020, p. 143.

53 Oficina Internacional del Trabajo: *Memoria del Director General: Trabajo decente*, 1999, s. p.

Gracias a dicha locución de enorme versatilidad aplicativa[54], se ofreció no solo una respuesta coyuntural a una situación de crisis, sino también «un horizonte de recuperación y desarrollo sostenible»[55], el cual nunca será tal si por el camino se ignoran los derechos de las personas trabajadoras.

De todas maneras, conviene matizar que, próximo a una mera referencia moral o política, el calificativo «decente» presente en las traducciones al español de los textos de la OIT probablemente traiga origen de una inexacta adaptación al castellano de la expresión inglesa *decent*. De ahí que se juzgue más adecuado el epíteto «digno»[56], atributo que «sí entronca con un específico valor superior de nuestro ordenamiento jurídico y apela a un derecho fundamental […] reconocido expresamente dentro de nuestro texto constitucional»[57], el de la dignidad personal del artículo 10 de la Carta Magna[58].

Sin solución de continuidad, cualquier tipo de actividad laboral o profesional solo será decente (digna) si reúne y favorece una serie de elementos constitutivos. Entre ellos, un salario justo, la igualdad de trato, la libertad, la seguridad, el bienestar, la protección e integración social o, sin agotar todo el listado, la participación en la toma de decisiones con repercusión sobre las esferas profesional, individual y familiar[59].

Algo que, tristemente, «brilla por su ausencia en el panorama laboral a nivel internacional»[60], donde esa lícita pretensión lleva tiempo experimentando un más que perceptible repunte a la baja[61] por obra de circunstancias como,

54 Lozano Lares, F.: «La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 4, núm. 4, 2016, p. 15.

55 Gil y Gil, J. L.: «El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible», cit., p. 145.

56 Sierra Benítez, E. M.: «Trabajo decente, digitalización y robótica en la Unión Europea», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, núm. 4, 2019, p. 346.

57 Cruz Villalón, J.: «La centralidad del trabajo digno en un nuevo modelo social», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, núm. 4, 2019, p. 243.

58 De La Villa Gil, L. E.: «Onte, hoxe e mañá do Dereito do Traballo», *Revista Galega de Dereito Social*, núm. 7, 2018, p. 44.

59 Con diversos grados de profundidad, Asikainen, T. *et al.*: *The future of jobs is green*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2021, pp. 31 y 32; Lousada Arochena, J. F.: «Normativa internacional contra la explotación humana y laboral en el trabajo doméstico: la ONU y la OIT», *Lan Harremanak*, núm. 39, 2018, p. 170; Morán Blanco, S.: «El 'trabajo decente' en la UE: políticas y normas», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 206, 2018, p. 16; y OIT: *El Programa Empleos Verdes de la OIT*, cit., p. 4.

60 Morán Blanco, S.: «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», cit., p. 226.

61 Scherrer, C.: «Superfluous workers: Why SDG 8 will remain elusive», en VV. AA., *Sustainable Development Goals and human rights*, Gewerbestrasse (Springer), 2020, p. 120.

por ejemplo, «las políticas de flexibilidad laboral y desregulación legislativa […] [que] están determinando una 'remercantilización' de las relaciones laborales»[62], «los embates de la globalización económica»[63], los elevados índices de desempleo y precariedad[64] o, por no seguir, las dificultades surgidas al intentar compatibilizar «[la] eficiencia económica (en términos de rentabilidad/reducción de costes/riqueza) y [la] distribución justa (en términos de protección sociolaboral/asignación distributiva de la riqueza generada)»[65].

Y a pesar de que «no se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable», dado que «todas las sociedades tienen su propia idea de lo que es un trabajo decente»[66], este último acaba suponiendo un término «sumamente flexible […] [representativo asimismo de] una meta móvil, un objetivo que evoluciona a medida que se van transformando también las posibilidades, las circunstancias y las prioridades de cada sociedad»[67].

Es más, al margen de las legítimas esperanzas albergadas, ni siquiera al comenzar su andadura la figura fue aceptada de inmediato y sin reservas. Por el contrario, se hizo necesario reiterarla en un flujo continuado de documentos elaborados por la OIT[68], como, entre los más relevantes y cercanos en el tiempo, el *Programa del Trabajo Decente, la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa*, la *Iniciativa del Piso de Protección Social* o el *Pacto Mundial para el Empleo*[69]. Solo de este modo, pero no sin dificultades, la noción «ha ido calando en la escena internacional y su valor como marco conceptual de referencia en materia de política social no ha dejado de crecer»[70], percutiendo sobre planos como «las políticas macroeconómicas que promueven la creación de empleo y apoyan la demanda y

62 Monereo Pérez, J. L.: «La racionalización jurídica de las relaciones laborales y la emergencia de nuevas fuentes reguladoras en el orden internacional», *Lex Social*, Vol. 8, núm. 1, 2018, p. 4.

63 Rojo Torrecilla, E.: «Empleo decente: un reto presente y futuro», *Revista Jurídica de la Universidad de León*, núm. 5, 2018, p. 21.

64 Morán Blanco, S.: «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», cit., p. 227.

65 Monereo Pérez, J. L.: «La racionalización jurídica de las relaciones laborales y la emergencia de nuevas fuentes reguladoras en el orden internacional», cit., p. 43.

66 Oficina Internacional del Trabajo: *Memoria del Director General: Trabajo decente*, cit., s. p.

67 Lozano Lares, F.: «La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente», cit., pp. 13 y 14.

68 Rojo Torrecilla, E.: «Empleo decente: un reto presente y futuro», cit., p. 22.

69 Lousada Arochena, J. F. y Ron Latas, R. P.: «La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Agenda 2030)», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 211, 2018, p. 3.

70 Lozano Lares, F.: «La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente», cit., p. 3.

las inversiones, junto a políticas fiscales, sectoriales y de infraestructura que incrementan la productividad»[71].

Sorprendentemente, esa envergadura adquirida por el concepto tropieza con el hecho de que aún «queda pendiente determinar su contenido»[72]. No es de extrañar toda vez que opera dentro de un entorno mutable y en constante evolución. Sin embargo, al menos su columna vertebral, «promover el empleo […] adoptar y ampliar medidas de protección social […] promover el diálogo social y el tripartismo […] respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo»[73], sí está delineada y se encuentra ampliamente asentada.

Lo expuesto casa a la perfección con lo que proyecta la *Agenda 2030*, interesada en contribuir, desde la óptica de una sociedad sostenible[74], a reducir «las desigualdades e incrementar la resiliencia […] la dignidad, la esperanza y el sentido de justicia social»[75]. Por consiguiente, el trabajo decente (digno) se sitúa también «en el centro de las políticas para un desarrollo y un crecimiento sostenible e inclusivo»[76].

Desde esta perspectiva, «el paradigma de transición económica ecológicamente sostenible y socialmente justa enlaza […] de forma directa, con el estándar social internacional del trabajo decente»[77], pues «el equilibrio entre las dimensiones social, económica y ambiental que postula el desarrollo sos-

71 OIT: *Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), s. f., p. 11.

72 Lenzi, O.: «El trabajo decente en la era digital: colectivos más vulnerables», cit., p. 295.

73 OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2008, pp. 9 a 11.

74 *Verbi gratia*, el ODS 8, a través de una elocuente y llamativa proclamación (por unir en un mismo constructo dos planos con frecuencia enfrentados y difíciles de cohonestar), persigue «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos». Es más, entre sus 10 metas específicas merecen ser puestas en valor dos de ellas, la segunda (en virtud de la cual se aspira a «lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra») y la cuarta (relativa al propósito de «mejorar progresivamente […] la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente»).

75 OIT: *Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*, cit., p. 2.

76 García Sedano, T.: «En las antípodas del trabajo decente: el trabajo forzoso», *Lan Harremank*, núm. 39, 2018, p. 15.

77 Miñarro Yanini, M.: «Introducción: el papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa», cit., p.11.

tenible no puede existir si las personas no pueden ejercer su derecho a trabajar en condiciones dignas»[78].

Aunque sin perjuicio de ciertas cautelas[79], la anterior argumentación permite confirmar que, en cuanto atañe al mundo del trabajo, la dignidad y la sostenibilidad del empleo representan las dos caras de una misma moneda dentro del loable modelo de desarrollo pretendido. Tal es así que cada una se erige en «premisa insoslayable»[80] para la otra y viceversa.

En conclusión, aun cuando el crecimiento económico y unos altos niveles de productividad devienen esenciales para la generación de puestos de trabajo de calidad y bien remunerados, cualquier empleo creado o ejecutado de ahora en adelante precisa reunir ambas cualidades, la sostenibilidad y la dignidad, indispensables para la transición justa en marcha[81].

2.- La repercusión de la digitalización sobre el tránsito de las economías rurales hacia modelos de trabajo decentes y sostenibles

Como es sabido, el avance hacia patrones sustentables de producción y consumo solo supone uno de los apremios a los que se enfrenta la sociedad moderna. A la postre, otros fenómenos destacados, como el de la revolución

78 Morán Blanco, S.: «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», cit., p. 225.

79 Por ejemplo, «los empleos verdes no gozan de ningún don intrínseco que determine que naturalmente se trate de empleos de calidad e inclusivos, pues este efecto en ningún caso se produce de manera automática. Al contrario, sin intervención externa resultan afectos en la misma medida que los restantes empleos de la inercia hacia la precariedad y exclusión que muestra el mercado de trabajo» [Miñarro Yanini, M.: «Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el 'empleo verde'», cit., p. 53]. Esquemáticamente, «en la práctica los trabajos pueden ser verdes y decentes; verdes, pero no decentes; decentes, pero no verdes; y ni verdes ni decentes» [Álvarez Cuesta, H.: «Transición energética y políticas de empleo verde: el caso de la minería del carbón en el noroeste de España», cit., pp. 162 y 163].

80 Díaz Rodríguez, J. M.: «El empleo verde en un mundo económico insostenible», cit., p. 26. Compartiendo tal valoración, OIT: *Plan de implementación de la OIT. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, cit., p. 4.
A la postre, todo trabajo decente ha de contribuir a la consecución, total o parcial, de los siguientes fines: «*1*) mejorar la eficiencia energética y material; *2*) limitar las emisiones de […] [gases de efecto invernadero]; *3*) minimizar los residuos y la contaminación; *4*) proteger y restaurar los ecosistemas; *5*) facilitar la adaptación de empresas y comunidades a los efectos del cambio climático». Recalcándolo, Larrea Basterra, M. y Fernández Gómez, J.: «Empleo verde. Análisis del concepto y situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco», cit., p. 1948.

81 Papi Musatadi, A.: «Transición digital y ecológica, nuevos nichos de empleo y nuevas habilidades requeridas», *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 11, núm. 4, 2023, p. 26.

tecnológica y digital contemporánea (industria 4.0), reclaman su cuota de protagonismo.

En efecto, las transiciones verde y, señaladamente, digital no se despliegan dentro de planos separados. Por el contrario, están llamadas a interactuar, de forma tal que, sin perjuicio de las naturales fricciones susceptibles de surgir, entre ellas han de establecerse nexos de colaboración, estimulación y potenciación mutua. Más exactamente, en esa relación simbiótica a la que se está aludiendo la primera ostenta la condición de fin, en tanto que la segunda servirá como uno de los medios (cualificado, eso sí).

Ciertamente, en la revolución industrial en curso, «la automatización, la conectividad y la innovación representan los tres principales vectores del cambio»[82], dentro además de un vanguardista «orden económico y laboral vinculado a las sinergias en ingeniería del *software*, las telecomunicaciones, la microelectrónica, la robotización [o] los datos a gran escala, [y] con máquinas cada vez más inteligentes»[83].

La bautizada como industria 4.0, definitoria de un «proceso complejo, no lineal, [y] progresivo»[84], destaca no solo por la mecanización de los procesos, sino, esencialmente, por el calibre que adquieren «los sistemas ciberfísicos […] [y] el flujo de datos»[85]. Es decir, abarca mucho más que las tecnologías materiales, pues estas cohabitan con otras digitales, como las analíticas o las cognitivas[86], las cuales además despuntan en términos de importancia relativa.

---

82 Consejo Económico y Social de España: *Informe 3/2018. El futuro del trabajo*, Madrid (CES), 2018, p. 85.

83 López García, P.: «La digitalización en el mundo del trabajo», *Fundación 1 de Mayo*, núm. 96, 2016, p. 2.

84 OIT: *Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: cómo lograr que la tecnología beneficie a todos. La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo-Nota informativa 1*, 2016, p. 2.

85 Goerlich Peset, J. M.ª: «¿Repensar el derecho del trabajo? Cambios tecnológicos y empleo», *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016, p. 175.

86 Por eso, a pesar de su proximidad, conviene diferenciar entre los conceptos de «robotización», «digitalización» e «industria 4.0». El primero, sin ceñirse en exclusiva a los autómatas, abarca todos aquellos instrumentos o medios en los que prima la mecanización, lo que permite dar cabida a, por ejemplo, varias manifestaciones vinculadas a la inteligencia artificial, los drones, los vehículos autónomos, etc. El segundo, por su parte, se puede entender como «la adopción masiva de la tecnología digital a través de los servicios y los dispositivos conectados […] [resultando] clave áreas tecnológicas como: internet de las cosas, *cloud computing*, […] ciberseguridad, *big data* y *data analytics*, nuevas redes de telecomunicación (LPWA, 5G…), robótica colaborativa, realidad aumentada, virtualización y simulación» [CC. OO.: *La digitalización y la industria 4.0. Impacto industrial y laboral*, Madrid (Secretaría de Estrategias Industriales), 2017, p. 7]. Uno y otro coinciden dentro de la inclusiva y omnicomprensiva figura de la industria 4.0, al igual que todos los cambios surgidos de la penetración, convergencia y efecto difuminador de la nanotecnología, la biotecnología o la ciencia cognitiva [VV. AA. (Neufeind, M.; O'reilly, J. y Ranft, F., Eds.):

En una dimensión operativa, se asiste a un torrente incesante de «nuevos procesos de producción (más automatizados, flexibles y aditivos o por capas), nuevos productos y modelos de negocios, en los cuales la rápida y eficiente atención a las demandas de los clientes se ubica en el centro del sistema empresarial»[87]. Ahora más que nunca, existe una necesidad acuciante de «acortar los períodos de desarrollo e innovación *(time to market)* […] [y] el tiempo en la toma de decisiones»[88], intensificando así un bucle de innovación permanente.

Y aunque no hay que perder de vista el dicotómico futuro aguardado, donde se vaticina que concurrirán una seria amenaza de desempleo tecnológico y verosímiles oportunidades de desempeño profesional en inéditos ámbitos de actividad (germen, a su vez, de una previsible polarización de la mano de obra, tanto en cualificaciones como en ingresos, y de un correlativo distanciamiento económico y social), no cabe duda de que la evolución tecnológica, específicamente en el campo de lo digital, también representa «una palanca esencial para afrontar los retos de una manera más eficiente»[89].

Ítem más, dado que la pandemia provocada por la COVID-19 evidenció la conveniencia de, cuanto menos, replantear los métodos de producción y de trabajo para adaptarlos a las nuevas sensibilidades e intereses, de un tiempo a esta parte ha ido ganando terreno el concepto complementario de «industria 5.0»[90], donde el énfasis no recae solo sobre la innovación con marcados

---

Work in the digital age. Challenges of the Fourth Industrial Revolution, London (Rowman & Littlefield International Ltd), 2018, pp. 1 y 2].

87 Mella Méndez, L.: «La industria 4.0 y el gran reto de la formación profesional permanente: valoración desde la perspectiva española», en VV. AA. (García Novoa, C. y Santiago Iglesias, D., Dir.), *4.ª revolución industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en la sociedad y la economía digital*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2018, pp. 709 y 710.

88 Rey, L.; Rodeior, D.; Fernández, S. y Zapata, G. A.: «La 4.ª revolución industrial: industria 4.0», en VV. AA. (García Novoa, C. y Santiago Iglesias, D., Dir.), *4.ª revolución industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en la sociedad y la economía digital*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2018, p. 217.

89 Instituto Vasco de Competitividad: *Oportunidades del Pacto Verde Europeo para la competitividad de Euskadi*, s. f., p. 29.

90 Sustentado por la idea de la «sociedad 5.0» que vio la luz en Japón en el año 2016, según consta en Junta de Andalucía: *Conjunto de actuaciones para el impulso de la Industria 5.0 en Andalucía*, 2021, pp. 7 y 8.
En este sentido, «society 5.0 is defined as the 'Society of Intelligence' […] in which physical space and cyberspace are strongly integrated and in which innovation in science and technology occupies a fundamental role» [Giugliano, G.; Laudante, E.; Formati, F. y Buono, M.: «Approaches and technologies for the human-centered Industry 5.0», *Proyecta56: an Industrial Design Journal*, núm. 3, 2023, p. 81]. Ahora bien, «society 5.0 attempts to balance economic development with the resolution of societal and environmental problems. It is not restricted to the manufacturing sector but addresses larger

tintes mercantilistas, sino también sobre el bienestar de las personas y la salvaguarda del entorno.

Dicha noción, acuñada a principios del año 2021 por la Comisión Europea, trata de resaltar la responsabilidad de reorientar el desarrollo hacia un modelo donde la tecnología no busque exclusivamente fortalecer la competitividad empresarial. Además, aquel debe dejar una impronta positiva dentro de la sociedad y del planeta. Es decir, la sostenibilidad, el protagonismo del ser humano y la resiliencia se han de convertir en los tres principales pilares de los sistemas productivos presentes y futuros.

Con esta flamante perspectiva, se rebasan los márgenes definitorios de la industria 4.0 (más interesada en los aspectos técnicos y de rentabilidad de la nube, la inteligencia artificial, la robótica, el internet de las cosas…) para establecer, en esta «siguiente fase de la [vigente] revolución industrial»[91], los andamiajes de «la transición hacia un sistema sostenible centrado en las personas»[92] y en su bienestar, suscitando así una coexistencia armónica entre las actividades económicas y las tendencias y requerimiento sociales emergentes.

Por consiguiente, los avances dentro de la digitalización, la automatización, la inteligencia artificial... deben erigirse en vectores para el cambio, a mejor, de la existencia en el planeta. Inclusive, en un posicionamiento extremo, ello puede implicar la renuncia al progreso tecnológico tal y como hoy es concebido, a fin de «reenfocarlo como herramienta al servicio de la vida y dentro de los límites de la naturaleza, y no simplemente para la aceleración del consumo y el beneficio económico puro y duro»[93].

---

social challenges based on the integration of physical and virtual spaces. Society 5.0 is a society in which advanced IT technologies, Internet of Things, robots, artificial intelligence and augmented reality are actively used in every day life, industry, healthcare and other spheres of activity, not primarily for economic advantage but for the benefit and convenience of each citizen» [European Commission: *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2021, p. 9].

91 Travéz Tipán, A. V. y Villafuerte Garzón, C. M.: «Industria 5.0, revisión del pasado y futuro de la producción y la industria», *Ciencia Latina*, Vol. 7, núm. 1, 2023, p. 1066.

92 Con otras palabras, «el ser humano es el protagonista y la máquina está a su servicio […] [encontrándose] la sociedad en el centro de las transformaciones tecnológicas». En profundidad, Junta de Andalucía: *Conjunto de actuaciones para el impulso de la Industria 5.0 en Andalucía*, cit., pp. 5, 7 y 8.

93 Reparando también en la importancia de reducir la dependencia hacia la alta tecnología, cuyos instrumentos resultan «complejos de construir, caros, compuestos de minerales raros, y muchas veces afectados por la obsolescencia programada, lo que obliga a su actualización y reposición constante», debiendo apostar a cambio por «una vida *low tech* […] que, sin renunciar al progreso tecnocientífico, se basa en el empleo de herramientas y técnicas más rudimentarias, locales y ecológicas para dar respuesta a las necesidades básicas», algo para lo que el medio rural se antoja como un escenario propicio, Del Romero Renau, L.: *Dosieres Ecosociales. El arte de vivir en la España vaciada. Colonialismo*

En esta línea, intentando «incorporar la acción climática en todos los sectores económicos»[94], la Ley 7/2021, de 20 de mayo (LCCTE)[95], impone a las empresas, con independencia del ramo al cual pertenezcan, la obligación de guiar sus esfuerzos hacia una «digitalización sostenible» [art. 6.e)]. Algo que, entre otros efectos, reclama la propia revisión de las actividades productivas, para convertirlas en otras más sustentables o, inclusive, verdes. Esto sin soterrar otros asuntos coetáneos de incuestionable trascendencia, como los de la globalización equitativa[96], la seguridad alimentaria, el despoblamiento y envejecimiento rural[97] o, eminentemente, el trabajo decente.

Conforme señala la LCCTE en su preámbulo, no se trata tan solo de «ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía», sino también de proporcionar «medidas que faciliten una transición justa para los colectivos y áreas geográficas más vulnerables». En este orden de ideas, la *Estrategia de Transición Justa*

energético, crisis climática y transición ecosocial, Madrid (FUHEM Ecosocial), 2023, pp. 142 y 143.

94 Fernández Pérez, M.ª : «Las reformas para la transición ecológica y la transformación digital en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y en el Programa Nacional de Reformas», *Boletín Económico de ICE*, núm. 3146, 2022, p. 37.

95 Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE núm. 121, de 21 de mayo).

96 Conde Colmenero, P.: «El nuevo marco normativo del empleo: hacia la modernización de las políticas de ocupación y el establecimiento de un modelo de mercado de trabajo facilitador de la transformación digital y la transición ecológica», *RTSS. CEF*, núm. 477, 2023, p. 65.

97 Insistiendo en que «la digitalización del medio rural, a través de la incorporación efectiva, extendida y compartida de las TIC en el territorio, es fundamental para combatir la despoblación», Montes Adalid, G. M.ª : «La digitalización y el empleo frente al fenómeno de la despoblación: especial referencia al binomio personas mayores y alfabetización digital», *RTSS. CEF*, núm. 477, 2023, pp. 134 y 135.
Sin embargo, a tales efectos hay que tener presentes «dos elementos esenciales: la conectividad y las capacidades digitales», así como «concienciar sobre las oportunidades que las tecnologías digitales brindan a las personas, las empresas y las comunidades, y generar confianza en su uso», al objeto de que «las zonas rurales dejen de ser receptoras rezagadas y se conviertan en agentes activas de la transición digital» [European Network for Rural Development: «Visión a largo plazo las zonas rurales», *Revista Rural de la UE*, núm. 32, 2021, p. 14]. Y es que, en promedio, el grado de penetración de tales instrumentos en los enclaves rurales de la Unión Europea resulta bajo, fruto de circunstancias del tipo a la ausencia de infraestructuras básicas (como banda ancha u otras conexiones a Internet de alta velocidad), la falta de información sobre las herramientas existentes, la carencia de habilidades digitales o la limitada disponibilidad de datos confiables en cuanto a la relación coste/beneficio de las nuevas tecnologías [*Declaration: A smart and sustainable digital future for European agriculture and rural areas*, 2019, p. 2].

(ETJ)[98] emerge como la clave de bóveda a nivel estatal en la procura de «una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y […] la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras [o no] y [los] territorios» (art. 27)[99].

Por cuanto aquí más interesa, en la primera ETJ elaborada sobresalen una serie de reveladores objetivos elementales. En especial, el primero, «facilitar el aprovechamiento de las oportunidades de empleo y mejora de la competitividad y cohesión social y territorial generados por la transición ecológica de la economía», y el cuarto, «convertir la transición ecológica en un vector para frenar la despoblación, mediante el desarrollo de un modelo que tenga en cuenta las características propias de las zonas rurales y apueste por su dinamización, en un marco sostenible e integrador». A renglón seguido, de ellos derivan ejes de intervención y acciones proyectadas tan elocuentes como «la creación de empleo verde en el mundo rural contribuyendo a la *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*» (A11) y la «elaboración y adopción de una agenda de digitalización para el sector agroalimentario, forestal y del medio rural» (A13)[100].

Sea como fuere, al menos por el momento, los mayores esfuerzos en ese propósito de vincular la digitalización con la revitalización de las zonas rurales tienden a concentrarse en el papel que la primera puede representar en pos de la reactivación y la consolidación de la actividad económica dentro de las segundas[101], dejando en un segundo plano cuanto atañe a la sostenibilidad ambiental y, sobre todo, al trabajo decente.

98 https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/transicion-justa.html.

99 La cual, siempre «teniendo en cuenta la perspectiva de género y […] los principios de inclusión social y accesibilidad universal», incorporará «los siguientes contenidos: *a*) Identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono. *b*) Análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética. *c*) Políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa. *d*) Instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de diálogo social. *e*) El marco de elaboración de los convenios de Transición Justa» (art. 27).

100 Gobierno de España: *Estrategia de Transición Justa*, cit., pp. 30 y ss.

101 Consejo Económico y Social de España: *Informe 2/2021. Un medio rural vivo y sostenible*, cit., p. 192.

A pesar de las incertidumbres[102], que hacen «extremadamente difícil predecir cómo será un futuro mundo rural equipado digitalmente»[103], y del palmario «riesgo de desbordamiento»[104] provocado por la gran cantidad de herramientas disponibles (o que llegarán), en realidad la robótica y la automatización de los procesos, la nube, el internet de las cosas, el *big data*, el *blockchain*, la inteligencia artificial, las realidades virtual y aumentada, etcétera[105] abren un amplio abanico de oportunidades para la dinamización y la evolución rural tanto en términos económicos (creación de empleos, desarrollo de nuevos modelos empresariales, incremento del valor añadido en el entorno local, estímulo a la innovación, etc.) como, significativamente, de sostenibilidad social y medioambiental. Y no solo en las estereotipadas actividades agrícolas o ganaderas.

Se estima que estas variadas tecnologías pueden mejorar la calidad de vida y de trabajo de los habitantes de los pueblos, impulsar la competitividad de los negocios rurales, facilitar la cohesión socioeconómica y contribuir

102 En relación con, *verbi gratia*, los recursos (limitados) precisos para la producción y distribución de los dispositivos (litio, cobalto, cobre, tantalio, tungsteno…), los desechos generados (difíciles de eliminar o reciclar), la rápida obsolescencia de los instrumentos (incluso mucho antes de agotar su vida útil), el consumo de energía (donde destacan los sistemas de inteligencia artificial y los centros de datos creados al efecto), el desarrollo asimétrico provocado por una aplicación desigual de la tecnología y la información, la vulnerabilidad frente a los ciberataques, etcétera. En profundidad, Kotowicz-Jawor, J. y Matviienko, H.: «Digital Integration and Green Economy for the Transition to Industry 5.0», *Revista de la Universidad del Zulia*, núm. 40, 2023, pp. 241 a 247.
Por su parte, ciñéndose al sector agropecuario y poniendo de relieve eventualidades como el alto coste de las soluciones digitales (en términos también de servicio, mantenimiento y capacitación); las consecuencias sociales y culturales derivadas del desplazamiento de los sistemas y prácticas agrícolas y ganaderas tradicionales; las interrupciones en la conectividad, el suministro de energía o la seguridad de los datos; la brecha digital entre los territorios rurales y, dentro de ellos, la marginación de las personas con una limitada alfabetización a este respecto, Barabanova, Y. y Krzysztofowicz, M.: *Digital transition: Long-term implications for EU farmers and rural communities*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2023, pp. 28 y 29.

103 European Network for Rural Development: «Visión a largo plazo las zonas rurales», cit., p. 12.

104 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Reflexiones en torno a los retos de la digitalización*, s. f., p. 23.

105 Con una prolija relación de buenas prácticas, dispositivos y servicios tecnológicos aplicados dentro de la agroalimentación y la silvicultura, así como en el entorno rural, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Ideas para una aproximación estratégica a la digitalización del sector*, s. f., pp. 31 a 42.

decisivamente al progreso sustentable, la resiliencia y la eficiencia en el uso de los recursos[106].

Ahora bien, a tales efectos no alcanzará con tener en cuenta qué herramientas adoptar. Al tiempo, corresponderá considerar las condiciones sociotécnicas (como las necesidades formativas, los perfiles profesionales a cubrir, las alternativas laborales para las actividades sentenciadas a desaparecer, etc.) que rodean su introducción y uso, así como «los aspectos de sostenibilidad […] [y] los costes asociados a la innovación permanente»[107].

3.- Ejes sobre los que pivotan las principales líneas de intervención armadas a nivel estatal

En el entramado de interrelaciones y vinculaciones transversales entre los diferentes retos sociales concurrentes (cambio climático, sostenibilidad ambiental, trabajo decente, digitalización, desarrollo rural…), deviene preciso que las plurales líneas de acción diseñadas desde los poderes públicos se encuentren convenientemente articuladas y enlazadas.

A este respecto, el elevado número de planes, programas, proyectos, estrategias o disposiciones a considerar obliga a un cierto comedimiento expositivo, acorde además con las exigencias inherentes a una contribución como esta, con una extensión máxima tasada. Así, si bien ni siquiera están todas las que son, acto seguido se van a resaltar los contenidos más relevantes de una serie de iniciativas de índole estatal donde se conjugan ideas propias y compartidas de los desarrollos sostenibles, digital y rural, en conexión además con el emblemático sector agropecuario, sin duda, uno de los que mayor interés despierta en la práctica desde la perspectiva tanto de la sustentabilidad (siempre predominante) como del trabajo decente (desafortunadamente, tan solo apreciable de manera inferida en algunos supuestos). El elemental objetivo perseguido con este proceder no es otro que el de presentar algunos de los elementos nucleares en los planteamientos actuales, pero sin renunciar a exhibir parte de sus materializaciones más definitorias y significativas. Unos y otras al menos permitirán hacerse una idea cercana a

106 Muench, S. *et al.*: *Towards a green and digital future. Key requirements for successful twin transitions in the European Union*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2022, pp. 29 y 30.

107 Sin olvidar tampoco la existencia de barreras vinculadas tanto a aspectos técnicos (ej.: reducida conectividad), económicos (ej.: falta de evidencia acerca del retorno de la inversión), formativos (ej.: carencia de capacidades digitales), legales (ej.: conflicto por la propiedad y rentabilidad de los datos) y generales (ej.: ausencia de información pública susceptible de propiciar la expansión de modelos de negocio *online*), según consta en Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Reflexiones en torno a los retos de la digitalización*, cit., 9 a 15.

la dirección común hacia la que apuntan las principales vías abiertas desde el Gobierno de la nación.

Para comenzar, ligando al marco general establecido desde la Unión Europea[108], es menester dirigir la vista hacia el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 2021-2023* (PRTR)[109], elaborado para guiar en la gestión de los recursos económicos recibidos con cargo a los fondos *Next Generation*. De manera notoria, los paradigmas de la sustentabilidad ambiental y la digitalización del modelo productivo patrio (con un espacio asimismo reservado para los enclaves rurales) aparecen de forma recurrente. En este sentido, cabe aludir a sus componentes:

- Tercero, relativo a la regeneración ambiental y digital del sistema agroalimentario. En él, poniendo siempre un especial énfasis sobre la transición ecológica, se incide en la importancia de aquel a la hora de afrontar el reto demográfico y el desequilibrio territorial entre los pueblos y las ciudades, así como en la necesidad de continuar modificándolo y adaptándolo a los desafíos aparecidos por causa de la globalización, el progreso tecnológico (industria 4.0), el cambio climático y la sostenibilidad[110].

- Decimoquinto, centrado en la conectividad digital, el impulso a la ciberseguridad y el despliegue de los sistemas y servicios basados en el 5G. En particular, tomando como referencia que la transformación digital supondrá uno de los motores fundamentales de crecimiento y cambio en los próximos años, se pretende extender la cobertura de las redes de telecomunicaciones ultrarrápidas en todo el territorio nacional, sin descuidar en ningún momento las zonas rurales.

- O decimosexto, referido a la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*, uno de los principales componentes de la agenda *España*

---

108 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es.
El cual se apoya sobre seis pilare esenciales [«*a*) transición ecológica; *b*) transformación digital; *c*) crecimiento inteligente, sostenible e integrador […] *d*) cohesión social y territorial; *e*) salud y resiliencia económica, social e institucional […] y *f*) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud». Artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DOCE núm. 57, de 18 de febrero).

109 https://planderecuperacion.gob.es/.
Y su ampliación, a través de la *Adenda: segunda fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del reino de España. Impulso a la industrialización estratégica (septiembre de 2023)*. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/noticias/consejo-ministros-aprueba-adenda-ampliaci %C3 %B3n-Plan-Recuperacion-Transformacion-Resiliencia-prtr.

110 Con superior detalle, Gobierno de España: *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*, 2021, pp. 61 a 67 y 146.

Digital 2026[111]. Aquí, se subraya el potencial de los «algoritmos verdes» desde el punto de vista tecnológico, económico, social, territorial y ecológico, dada su proyección intersectorial, elevado impacto, rápido crecimiento y contribución a la mejora de la competitividad.

Del plan precedente deriva todo aquel *Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica* (PERTE) fraguado para organizar, en ámbitos concretos, esquemas de colaboración público-privada (entre Administraciones, empresas y centros de investigación) que favorezcan el crecimiento, el empleo, la innovación, el valor añadido o la pujanza de la economía española[112]. Cada uno de los doce puestos en marcha hasta la fecha identifica un área clave de intervención[113]. Una de ellas, la del sector agroalimentario (8 de febrero de 2022)[114], respecto de la cual varias cuestiones merecen ser apuntadas[115]:

– El reconocimiento de que en él «la innovación, la digitalización y los sistemas de transferencia de conocimiento juegan un papel clave».

– Que la digitalización se conciba como «una herramienta imprescindible para alcanzar los objetivos de sostenibilidad […] competitividad y […] cohesión social y territorial». No en vano, la modernización del sector agroalimentario servirá para atraer a él a los jóvenes, las mujeres y, en general, el talento, presupuesto básico en orden a garantizar la vida, la prosperidad y el futuro del medio rural.

– Tanto el PRTR como la nueva *Política Agraria Común 2023-2027* (PAC)[116] «representan una oportunidad única para impulsar y reforzar la innovación y digitalización del sector […] al tiempo que se garantiza la seguridad alimentaria y la rentabilidad y sostenibilidad de […] [las] explotaciones agrarias e industrias agroalimentarias».

111 https://espanadigital.gob.es/.

112 https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes.

113 En concreto, por orden cronológico de aprobación (desde el 13 de julio de 2021, el primero, hasta el 27 de diciembre de 2022, el último), para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado; la salud de vanguardia; las energías renovables, el hidrógeno renovable y el almacenamiento; el sector agroalimentario; la nueva economía de la lengua; la economía circular; la industria naval; el sector aeroespacial; la digitalización del ciclo del agua; la microelectrónica y los semiconductores; la economía social y de los cuidados; y la descarbonización industrial. Información disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/preguntas/que-son-los-perte.

114 https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-agroalimentario.

115 Gobierno de España: *Memoria PERTE Agroalimentario. Febrero 2022*, pp. 47 a 60.

116 https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/; y https://www.mapa.gob.es/es/pac/.

– Es más, al estar alineado con la *Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural*[117], este PERTE aportará su grano de arena a la consecución de tres objetivos elementales: reducir la brecha digital (tanto en conectividad como en capacitación y formación), promover el uso de datos a lo largo de toda la cadena de valor y apoyar el crecimiento empresarial y la gestación de modernos modelos de negocio en el ámbito rural.

– La puesta en marcha del *Sistema de Información de Explotaciones Agrarias* (SIEX)[118], instrumento que facilita el proceso de digitalización de aquellas, simplifica la relación con las administraciones públicas (gracias a los avances en el modelo de «ventanilla única») y permite reutilizar en la gestión empresarial toda la información disponible (en relación con, por ejemplo, la producción sostenible y eficiente de alimentos, el impacto sobre el medio ambiente o el cambio climático).

– En cuanto al emprendimiento, sobresalen una serie de iniciativas distintivas: *Agroinnpulso*[119], el *Hub de Innovación Digital* o *iHub*[120], la *Plataforma AKIS (Agricultural Knowledge Information Systems)*[121] y el *Observatorio de Digitalización del Sector Agroalimentario*[122].

– La referencia a los *Proyectos innovadores AEI-Agri*, de la Asociación Europea para la Innovación, en materia de productividad y sosteni-

117 https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-digitalizacion-sector-agroalimentario/.

118 https://www.fega.gob.es/es/content/siex.

119 Con un presupuesto de 33 millones de euros, se trata de una línea de financiación asentada sobre préstamos participativos con ENISA (Empresa Nacional de Innovación, SA), orientada a proyectos innovadores (desarrollo de un producto, proceso, servicio o modelo de negocio que incremente la competitividad) o de base tecnológica promovidos por las pymes del ramo agroalimentario (ya consolidadas o de nuevo cuño), incluidas las rurales, dentro de las cuales recibirán un tratamiento especial aquellas en disposición de suscitar oportunidades de empleo de calidad en favor de las personas jóvenes y de las mujeres.

120 Pretende alentar la introducción de tecnologías digitales desarrolladas a demanda en el contexto de la agricultura y la ganadería de precisión, así como realizar actuaciones de *mentoring*, asesoramiento, formación, experimentación, colaboración, cocreación o aproximación al mercado. A través de los 5,15 millones de euros asignados, se persigue que el *iHub* sirva para conformar un entorno o ecosistema facilitador para las empresas, las administraciones públicas, las universidades, los centros de investigación…, coadyuvando acto seguido a potenciar el uso de las tecnologías digitales a lo largo de toda la cadena de valor, convertir las ideas en soluciones inteligentes listas para usar, diseñar nuevos productos y servicios, mejorar la competitividad, etcétera.

121 Concebida para facilitar la orientación y la transferencia o el intercambio dinámicos de saber en el marco del *Sistema de Conocimiento e Innovación en la Agricultura*.

122 Para seguir el grado de penetración e implantación de las tecnologías digitales a nivel territorial, subsectorial y por tipo de herramienta, como vía para identificar buenas prácticas, extraer conclusiones para tomar decisiones y guiar las políticas públicas, etc.

bilidad agrícolas[123]. Se trata de una iniciativa ideada para respaldar la actualización del sector agroalimentario mediante proyectos orientados a, en su segunda edición, promover la eficiencia en el uso de los recursos, la agricultura de precisión e inteligente, la innovación, la digitalización, la modernización de la maquinaria y los equipos de producción, las cadenas de distribución cortas, el uso de las energías renovables y la economía circular.

- Las ayudas del *Programa Nacional de Desarrollo Rural* (PNDR)[124], donde se contemplan la cualificación y el asesoramiento digital en la agroalimentación, con vistas a incrementar las capacidades específicas de sus profesionales y, en general, de la población rural.
- El *Centro de Competencias Digitales*[125], orientado a abordar la brecha tecnológica existente en el sector agroalimentario a través de la formación no reglada (para personas trabajadoras, empresas, asociaciones patronales, cooperativas, administraciones públicas, grupos de desarrollo rural, organizaciones agrarias, etc.)[126].
- O, desde una óptica más amplia, compatible con un eventual tratamiento especial hacia los sectores estratégicos de la economía (entre ellos, el de la agroalimentación), la convocatoria de ayudas para la creación de *Espacios de Datos sectoriales*[127] (para propiciar, mediante subvenciones, la constitución y puesta en marcha de centros que posibiliten su explotación), el programa *Kit Digital*[128] (destinado a impulsar los negocios y empresas de menores dimensiones, facilitar la adopción e implantación de soluciones disponibles en el mercado para contar con presencia en la red, lanzar una tienda *online*, digitalizar los procesos y los lugares de trabajo, adoptar medidas de ciberseguridad, etc.), el programa *Agentes del Cambio para las pymes*[129] (a fin de alentar la incorporación de profesionales en transformación digital, «agentes del cambio», que, por ejemplo, introduzcan en el negocio el

123 https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/innovacion-medio-rural/eip-agricultura-productiva-sostenible/.

124 https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programa-nacional/.

125 https://centrocompetencias.mapa.es/.

126 Este centro ha posibilitado la impartición de cursos gratuitos en los cuales se han abordado temáticas como, por ejemplo, la utilización de la tecnología *blockchain* en el sector agroalimentario, la gestión de datos, la agricultura y la ganadería de precisión, el uso eficiente del agua o las áreas rurales inteligentes.

127 https://planderecuperacion.gob.es/noticias/conoce-convocatoria-ayudas-creacion-espacios-datos-sectoriales-prtr.

128 https://www.red.es/es/iniciativas/proyectos/kit-digital.

129 https://agentesdelcambio.gob.es/.

internet de las cosas, la sensorización, el riego y el fertirriego de suelos y cultivos o, entre más, soluciones de inteligencia artificial para optimizar los insumos, detectar plagas y enfermedades, predecir las producciones, etc.), el *Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales*[130] (a través del cual financiar proyectos tractores de digitalización sectorial en actividades económicas y servicios esenciales) o el *Programa de formación para expertos en transformación digital de las pymes*[131] (acciones de capacitación y orientación en la materia ideadas para diversos colectivos, como agentes del cambio, jóvenes, personal directivo, etc.).

Al hilo de cuanto precede, se estima de interés incluir una breve reseña del *Programa Nacional de Reformas* (2022)[132], con un contenido propio en el campo de la digitalización. Ahí están su llamada a acelerar el despliegue de las redes e infraestructuras precisas, imprescindible para que la conectividad alcance toda la geografía nacional; la importancia brindada a la cualificación de capital humano, con el doble objetivo de evitar cuellos de botella por la falta de personas capacitadas y de impedir que las tecnologías cibernéticas acaben instaurándose como fuente de exclusión social; y, junto con la consecución de las condiciones horizontales necesarias, la adopción de medidas centradas específicamente en el tejido productivo, respecto del cual se invita a aprovechar el potencial de la inteligencia artificial, los datos o las herramientas electrónicas.

Pasando ahora a la *Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural*, con independencia de la especificidad de la que hace gala, lo cierto es que sus segmentos básicos no difieren de lo hasta ahora expuesto. Así, contempla como vectores troncales los de:

- Eliminar o, al menos, reducir las barreras técnicas, legislativas, económicas y formativas existentes, factor indispensable de cara a la sostenibilidad económica, social y medioambiental, además de al poblamiento activo del medio rural (convertido, gracias a las operaciones practicadas, en un lugar más atractivo, vivo, dinámico y diversificado, apto para originar riqueza y puestos de trabajo de calidad, sobre todo para las mujeres y las personas jóvenes).
- Reducir la brecha digital en los diferentes planos respecto de los que se proyecta (infraestructura, capacitación…), potenciar el uso de los datos como motor de impulso sectorial y estimular el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio (gracias a la fibra óptica, el acceso satelital y otras tecnologías de radiocomunicación,

130 https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/paginas/plan-conectividad.aspx.

131 https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/programa-de-transformacion-digital-de-las-pymes.

132 Gobierno de España: *Programa nacional de reformas*, 2022, pp. 26 y 27.

la difusión y asesoramiento sobre las fórmulas de conectividad existentes, la formación reglada y no reglada, etc.).

- Aprovechar las ventajas y utilidades que, singularmente en el escenario de la digitalización del sector agroalimentario y el medio rural, ofrecen las tecnologías habilitadoras (el internet de las cosas, el *big data*, el *blockchain* o la inteligencia artificial) y ciertas herramientas accesibles y fiables (los satélites Sentinel, la navegación global, los drones, los sensores, los robots, etc.).
- Fomentar el uso y el aprovechamientos de los datos (procedentes de las explotaciones agrarias y ganaderas, las industrias agroalimentarias, las empresas tecnológicas o de maquinaria, las administraciones públicas, las universidades, los centros de investigación…) para generar valor añadido o conocimiento, facilitar la toma de decisiones en todos los ámbitos, etc.
- Adoptar las medidas adecuadas en el campo de la agricultura y la ganadería inteligentes, la industria 4.0, el *e-commerce*, el *big data*, etc., para desarrollar un sector agroalimentario conectado, con una visión integral de la cadena, dotado de sistemas más predictivos y precisos, y en condiciones de coadyuvar en el proceso de sostenibilidad económica, social y medioambiental.
- Estimular el progreso empresarial y los remozados modelos de negocio basados en productos y servicios más digitalizados, propiciando gracias a ello la competitividad, la internacionalización, la modernización, la creación de empleo de calidad o, inclusive, la cultura de la colaboración dentro de ecosistemas innovadores. En concreto, las líneas maestras de actuación pasan por el fomento de los *Centros de Innovación Digital* (DIH); la cooperación entre los núcleos de conocimiento, las empresas tecnológicas y las organizaciones productivas del sector; la metodología *LivingLabs* (bancos coparticipados de pruebas reales en un entorno de experimentación); el intercambio de saber e información; el teletrabajo; o la divulgación de las iniciativas europeas vinculadas a la digitalización, las *Smart Villages*[133], el emprendimiento rural o la *Startup Europe*[134].

A mayor abundamiento, el *II Plan de acción 2021-2023. Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural*[135], prevé una serie de operaciones específicas orientadas hacia la conectividad, la prestación de servicios de asesoramiento y formación digital, y la agricultura y la ganadería

133 https://ec.europa.eu/enrd/smart-and-competitive-rural-areas/smart-villages/smart-villages-portal_es.html.

134 https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/startup-europe.

135 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *II Plan de acción 2021-2023. Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural*, s. f.

de precisión. A este respecto, el total de 21 actuaciones dispuestas se distribuyen en cuatro categorías diferentes:

– De alto impacto en el sector alimentario y carga presupuestaria ejecutadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), entre las que se encuentran: *A*) Los programas anuales y gratuitos de capacitación no reglada ofrecidos por el *Centro de Competencias para la formación digital*, como los de computación en la nube de imágenes satelitales para la toma de decisiones en agricultura (*Copernicus*), riego de precisión y gestión eficiente del agua, maquinaria (dispositivos de distribución variable de insumos, sistemas de seguimiento y trazabilidad), aplicaciones de ganadería de precisión, agroindustria 4.0 (tecnologías habilitadoras), herramientas digitales para el desarrollo rural (pueblos inteligentes) o, por no seguir, control de procesos y productos a lo largo de la cadena de valor (sensores espectrales y *blockchain*). *B*) La iniciativa *BigMAPA*, plataforma propia del sector agroalimentario destinada a la puesta en común, acceso y explotación de la información generada por los distintos agentes intervinientes, incluidas las administraciones públicas competentes a nivel nacional y europeo. *C*) Las herramientas digitales como SiAR (*Sistema de Información Agroclimática para el Regadío*), que captura, registra y divulga los datos agroclimáticos necesarios para el cálculo de la demanda hídrica, o FRUKTIA, para la predicción de la cosecha de fruta de hueso y cítricos. *D*) El programa para extender las tecnologías 4.0 en la agricultura y la ganadería con vistas a acelerar la modernización de los equipos y utilizar de forma más eficiente los recursos naturales y energéticos (sensores, procesadores, controladores… para mejorar la gestión de las explotaciones; aumentar la trazabilidad y calidad de los productos; disminuir la aplicación de fitosanitarios y fertilizantes, la erosión, la emisión de gases de efecto invernadero o el recurso a combustibles fósiles; etc.).

– De continuidad a otras iniciadas con el *I Plan de Acción 2019-2020*, donde se sitúan el mapeo de demandas de conectividad en el sector agroalimentario y el medio rural (con la actualización e incorporación de información nueva en la herramienta GEOPORTAL del MAPA); el *Programa CULTIVA* (estancias formativas de jóvenes agricultores y ganaderos en explotaciones modelo); el *Código de conducta sobre el intercambio de datos agrarios* (para optimizar los beneficios derivados de la existencia de normas justas y transparentes, con las que avanzar en materia de privacidad, protección, propiedad intelectual, relaciones de confianza/poder, almacenamiento, conservación, manejabilidad o seguridad); el seguimiento de las innovaciones digitales desarrolladas por grupos operativos del PNDR; los proyectos de innovación *Next Generation EU* (líneas de crédito en materia de eficiencia en el uso de los recursos, agricultura/ganadería de precisión e inteligente, innova-

ción y digitalización, o modernización de la maquinaria y los equipos de producción).

- Lideradas por otras administraciones públicas, que contribuyan a la digitalización del sector agroalimentario, despuntando las acciones de despliegue de la conectividad y el 5G (a partir del *Plan para la conectividad y las infraestructuras digitales de la sociedad, la economía y los territorios*[136]), la iniciativa *Industria Conectada 4.0*[137], la *Herramienta de Autodiagnóstico Digital Avanzad*a (HADA) (consistente en una aplicación *online* que, a través de un cuestionario, permite a las organizaciones productivas obtener una valoración de su estado de madurez digital) o las ayudas asociadas a la inteligencia artificial, la transformación digital y los grandes desafíos sociales (en áreas como la alimentación, la salud, el medio ambiente, la energía o el empleo).
- De gobernanza y dinamización, enfocadas hacia la divulgación y el *networking* en relación con la digitalización dentro del sector agroalimentario, entre las que referir la previsión de jornadas de difusión (con temáticas a cerrar en función de las necesidades que se vayan detectando) o la colaboración con el *Foro para el Impulso de la Transformación Digital en el Sector Agroalimentario* (DATAGRI) para la celebración de un evento anual de referencia.

Contenidos, los anteriores, que tampoco se salen de los grandes renglones establecidos en la *Estrategia España Digital 2026*, para la que el proceso de evolución en ejecución constituye una de las principales palancas para la innovación tecnológica, la transición ecológica, el desarrollo empresarial, la modernización económica y el progreso social, particularmente en cuanto hace a los considerados como sectores estratégicos (agroalimentación, salud, movilidad, turismo, comercio…), dado su potencial efecto tractor.

Para terminar con el repaso del conjunto de iniciativas representativas seleccionadas, resta exponer, con algo más de detalle en razón a su significación, el *Plan Nacional de Algoritmos Verdes* (PNAV)[138], instrumento sobre el que se depositan elevadas esperanzas en relación con las metas de «maxi-

136 https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/paginas/plan-conectividad.aspx.

137 Bajo las marcas *ACTIVA Industria 4.0* (asesoramiento especializado y personalizado, realizado por consultoras acreditadas y con experiencia en la materia), *ACTIVA Ciberseguridad* (para que las pymes determinen su nivel actual al respecto y establezcan el que han de conseguir para proteger sus sistemas y la información corporativa), *ACTIVA Crecimiento* (consultoría individualizada para pymes en innovación, recursos humanos, operaciones, digitalización, *marketing*, comercialización y finanzas), *ACTIVA Financiación* (apoyo a proyectos que promuevan la transformación digital) y *ACTIVA Startups* (programa que une entidades recién establecidas con otras consolidadas a fin de abordar retos compartidos mediante soluciones basadas en habilitadores digitales).

138 https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/programa-nacional-de-algoritmos-verdes.

mizar la eficiencia energética y reducir el impacto ambiental de los modelos de IA»[139].

Sin duda, las tecnologías asociadas al *big data* cuentan con un notable peso a la hora de «generar más valor económico y social de los datos al compartirlos»[140]. De hecho, la inteligencia artificial y, por derivación, los algoritmos cada día están presentes en más ámbitos, hasta convertirse en uno de los avances tecnológicos con un superior ritmo de crecimiento y mayor potencial para transformar tanto la economía como la sociedad[141]. Tal es así que los datos se postulan como el «elemento fundamental en los procesos de transformación digital»[142] y ecológica[143], hasta el punto de que «la frase '*Data is the new oil*' se ha hecho popular para representar esta era»[144].

En particular, dentro del eje de actuación número 3 del PNAV, integrar la «inteligencia artificial verde» en el proceso productivo, se dispone que: *1*) Su adopción se ve ralentizada no solo por falta de capacitación o cultura organizacional, sino también por retos como la integración con infraestructuras tecnológicas heredadas que tienen un impacto medioambiental negativo, los modelos de negocio desfasados o que requieren ser adaptados a las transformaciones digital y ecológica, o la ausencia de fondos económicos suficientes. *2*) Una de las líneas principales de intervención pasa a ser la integración de la inteligencia artificial dentro de las cadenas de valor de sectores como, en especial, la agricultura, la ganadería y la pesca, específicamente en las áreas relativas a la sostenibilidad medioambiental. *3*) La necesidad de potenciar su empleo en los ámbitos relacionados con el clima y el entorno natural (para conseguir que los procesos productivos resulten más eficientes y consuman menos recursos; mejorar la configuración, integración y gestión del sistema energético; etcétera).

139 Gobierno de España: *España digital*, s. f., p. 64.
Al fin y al cabo, «la IA tiene un papel fundamental a la hora de generar datos, información y conocimientos pertinentes para las políticas, con el fin de alcanzar los objetivos del Pacto Verde de forma eficaz y eficiente y permitir intervenciones a medida». Reflejándolo, Comisión Europea: *Anexos de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Fomentar un planteamiento europeo en materia de inteligencia artificial [COM(2021) 205 final]*, pp. 43 y 44.

140 No en vano, ello puede «detonar procesos de digitalización, oportunidades de ocio y de negocio, valoración de externalidades del mundo rural, la transparencia de la cadena de valor agroalimentaria, la importancia de la producción de alimentos, de la custodia de los territorios y de cambio de tendencia en los procesos de despoblamiento». En profundidad, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Reflexiones en torno a los retos de la digitalización*, cit., p. 10.

141 Gobierno de España: *España digital*, cit., p. 56.

142 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Reflexiones en torno a los retos de la digitalización*, cit., p. 13.

143 Muench, S. *et al.*: *Towards a green and digital future. Key requirements for successful twin transitions in the European Union*, cit., p. 78.

144 Parlamento Europeo: *Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la inteligencia artificial en la era digital [2020/2266(INI)]*.

Gracias a los medios de almacenamiento y procesamiento disponibles, surge la posibilidad de llevar a cabo una «explotación masiva de la información», en grandes cantidades, de manera rápida y con variedad de formatos, pasándose así de una analítica puramente descriptiva a una gestión algorítmica predictiva y prescriptiva[145].

En este sentido, el desarrollo rural también puede resultar beneficiado. A modo de ilustrativo ejemplo, en cuanto hace a la agricultura y la ganadería de precisión, la inteligencia artificial permitirá tomar mejores decisiones en relación con el uso más productivo, eficiente y sostenible de los combustibles, las fuentes de energía, los fertilizantes, los pesticidas o los recursos hídricos; la detección y el seguimiento de amenazas o enfermedades en tiempo real, etcétera[146].

Y aunque no cabe ocultar que el principal objetivo perseguido con la aplicación de este tipo de avances, también en las explotaciones agrarias o ganaderas, continúa siendo el incremento de la productividad, las cuestiones ambientales han de ir adquiriendo un mayor peso[147]. Lo mismo procede señalar respecto de aquellas otras referidas a los efectos que tales medidas pueden entrañar «para personas concretas o para la sociedad en su conjunto»[148], de donde precisamente deriva la importancia de «crear cadenas de confianza sustentadas en tecnologías seguras»[149], como el *blockchain*, mecanismo capaz no solo de incidir positivamente sobre la claridad, interoperabilidad y estandarización de los datos o la transparencia y trazabilidad de los

145 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Reflexiones en torno a los retos de la digitalización*, cit., p. 13.

146 European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. On boosting startups and innovation in trustworthy artificial intelligence [COM(2024) 28 final]*, pp. 13 a 16.

147 Incidiendo particularmente en el consumo energético y de otros recursos materiales (para los componentes microelectrónicos, los semiconductores, los sistemas de refrigeración, los servidores…) derivado del funcionamiento de las infraestructuras y los dispositivos finales de las tecnologías y redes digitales, Gailhofer, P. *et al*.: *The role of Artificial Intelligence in the European Green Deal*, Luxembourg (European Parliament), 2021, pp. 25 a 34. De hecho, «los recursos de computación necesarios para entrenar modelos de inteligencia artificial se están doblando cada 3,4 meses desde el año 2012 a medida que se buscan modelos más precisos». El dato, en Gobierno de España: *Programa nacional de algoritmos verdes*, cit., p. 7.

148 Lo cual acarrea la necesidad paralela de «establecer las condiciones idóneas para la promoción y despliegue de la IA, así como garantizar un marco normativo de gobernanza, asegurando un uso ético y humanista de esta tecnología», según consta en Gobierno de España: *España digital*, cit., p. 56.

149 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Reflexiones en torno a los retos de la digitalización*, cit., pp. 10 y 62.

procesos y los productos[150], sino también de generar certidumbre en relación con quién posee o tiene acceso a la información y cómo esta es utilizada[151]. A tales efectos, se antoja más que pertinente la configuración de una suerte de «registro público […] permanente, seguro, verificable y completamente descentralizado de transacciones, hechos o procesos»[152], así como convertir la ciberseguridad en una prioridad tecnológica transversal[153].

Ahora bien, por el camino no se pueden descuidar los ejes de la sostenibilidad medioambiental[154] y el trabajo decente (digno). En este sentido, corresponderá lograr un adecuado equilibrio entre el virtual progreso de los modelos de inteligencia artificial, el cambio climático, el respeto y la conservación de los entornos, y la obtención de rendimientos económicos justos a lo largo de toda la cadena de valor[155].

4.- Bibliografía

Albarracín Sánchez, D. *et al.*: «Escenarios en la transición ecológica: el respeto a la biodiversidad como desafío de las políticas económicas y de empleo», *Sociología del trabajo*, núm. 102, 2023, pp. 53-64.

Álvarez Cuesta, H.: «Transición energética y políticas de empleo verde: el caso de la minería del carbón en el noroeste de España», *Labos*, Vol. 3, núm. 3, 2022, pp. 154-179.

asamblea general de las naciones unidas: *La Declaración del Milenio*, 2000.

150 Pastor Sempere, M.ª del C.: «Mercado digital agrario», en VV. AA., *Transición ecológica y desarrollo rural: algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2021, pp. 437 y 438.

151 Muench, S. *et al.*: *Towards a green and digital future. Key requirements for successful twin transitions in the European Union*, cit., p. 78.

152 Pastor Sempere, M.ª Del C.: «Mercado digital agrario», cit., pp. 434 a 436.

153 Muench, S. *et al.*: *Towards a green and digital future. Key requirements for successful twin transitions in the European Union*, cit., p. 78.

154 Algo en sintonía con la estrategia europea *De la Granja a la Mesa* (https://www.consilium.europa.eu/es/policies/from-farm-to-fork/), la cual pretende facilitar la producción sostenible de alimentos y una transición de las cadenas alimentarias en la Unión que beneficie a los consumidores, los productores, el clima y el medioambiente. Objetivos factibles gracias a la incorporación de la inteligencia artificial, la cual, por ejemplo, posibilitará una gestión sostenible y eficiente de recursos como el agua, el suelo, la biodiversidad y la energía.

155 Comisión Europea: *Anexos de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Fomentar un planteamiento europeo en materia de inteligencia artificial [COM(2021) 205 final]*, pp. 63 y 64.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

ASIKAINEN, T. *et al.*: *The future of jobs is green*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2021.

BARABANOVA, Y. y **KRZYSZTOFOWICZ, M.**: *Digital transition: Long-term implications for EU farmers and rural communities*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2023.

BELLO PAREDES, S. A.: «Introducción a los ODS en la Agenda 2030: el principio general de la sostenibilidad», *Opción*, núm. 93, 2020, pp. 12-41.

BOARINI, R.; KOLEV, A. y **MCGREGOR, A.**: «Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework», *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 325, 2014, pp. 1-59.

CANALES ALIENDE, J. M.: «Las políticas públicas de transición ecológica y tecnológica y el desarrollo rural», en VV. AA., *Transición ecológica y desarrollo rural: algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2021, pp. 107-128.

CC. OO.: *La digitalización y la industria 4.0. Impacto industrial y laboral*, Madrid (Secretaría de Estrategias Industriales), 2017.

CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: «Transición justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva», en VV. AA. (CHACARTEGUI JÁVEGA, C., Coord.), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021, pp. 17-48.

CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: «Eco-labour law intersectionalities from the green transition to legal certainty for workers», en VV. AA. (CHACARTEGUI JÁVEGA, C., Ed.), *Labour law and ecology*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2022, pp. 45-65.

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión: Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM(2010) 2020 final]*.

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones* «*Próximas etapas para un futuro sostenible. Acción europea para la sostenibilidad*» *[COM(2016) 739 final]*.

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones* «*Plan de acción: financiar el desarrollo sostenible*» *[COM(2018) 97 final]*.

Comisión Europea: *Anexos de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Fomentar un planteamiento europeo en materia de inteligencia artificial [COM(2021) 205 final]*.

Conde Colmenero, P.: «El nuevo marco normativo del empleo: hacia la modernización de las políticas de ocupación y el establecimiento de un modelo de mercado de trabajo facilitador de la transformación digital y la transición ecológica», *RTSS. CEF*, núm. 477, 2023, pp. 59-93.

Consejo Económico y Social de España: *Informe 3/2018. El futuro del trabajo*, Madrid (CES), 2018.

Consejo Económico y Social de España: *Informe 2/2021. Un medio rural vivo y sostenible*, Madrid (CES), 2021.

Cruz Villalón, J.: «La centralidad del trabajo digno en un nuevo modelo social», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, núm. 4, 2019, pp. 234-248.

Declaration*: A smart and sustainable digital future for European agriculture and rural areas*, 2019.

De La Villa Gil, L. E.: «Onte, hoxe e mañá do Dereito do Traballo», *Revista Galega de Dereito Social*, núm. 7, 2018, pp. 9-71.

Del Romero Renau, L.: *Dosieres Ecosociales. El arte de vivir en la España vaciada. Colonialismo energético, crisis climática y transición ecosocial*, Madrid (FUHEM Ecosocial), 2023.

Díaz Rodríguez, J. M.: «El empleo verde en un mundo económico insostenible», *RTSS. CEF*, núm. 469, 2022, pp. 15-46.

European Commission: *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2021.

European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age [COM(2023) 62 final]*.

European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. On boosting startups and innovation in trustworthy artificial intelligence [COM(2024) 28 final]*.

European Network for Rural Development: «Economía verde: oportunidades para la Europa rural», *Revista Rural de la UE*, núm. 23, 2017.

European Network for Rural Development: «Visión a largo plazo las zonas rurales», *Revista Rural de la UE*, núm. 32, 2021.

Eurostat: *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2019.

Fernández Pérez, M.ª : «Las reformas para la transición ecológica y la transformación digital en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y en el Programa Nacional de Reformas», *Boletín Económico de ICE*, núm. 3146, 2022, pp. 33-45.

Gailhofer, P. *et al*.: *The role of Artificial Intelligence in the European Green Deal*, Luxembourg (European Parliament), 2021.

García Sedano, T.: «En las antípodas del trabajo decente: el trabajo forzoso», *Lan Harremank*, núm. 39, 2018, pp. 13-25.

García Vílchez, E. J.; **Sánchez Báscones, M.ª I.** y **Fernández Polanco, F**.: «La RSC desde la óptica del modelo de sostenibilidad integrado (MSI) como variable de competitividad en la empresa», *Anales de Economía Aplicada*, núm. 6, 2007, pp. 1-32.

Gil y Gil, J. L.: «El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible», *Lex Social*, Vol. 10, núm. 1, 2020, pp. 140-183.

Giugliano, G.; Laudante, E.; Formati, F. y **Buono, M**.: «Approaches and technologies for the human-centered Industry 5.0», *Proyecta56: an Industrial Design Journal*, núm. 3, 2023, pp. 78-90.

Gobierno de España: *Estrategia de Transición Justa*, s. f.

Gobierno de España: *Programa nacional de algoritmos verdes*, s. f.

Gobierno de España: *España digital*, s. f.

Gobierno de España: *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*, 2021.

Gobierno de España: *Memoria PERTE Agroalimentario. Febrero 2022*.

Gobierno de España: *Programa nacional de reformas*, 2022.

Goerlich Peset, J. M.ª : «¿Repensar el derecho del trabajo? Cambios tecnológicos y empleo», *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016, pp. 173-190.

Instituto Vasco de Competitividad: *Oportunidades del Pacto Verde Europeo para la competitividad de Euskadi*, s. f.

Junta de Andalucía: *Conjunto de actuaciones para el impulso de la Industria 5.0 en Andalucía*, 2021.

Kotowicz-Jawor, J. y **Matviienko, H**.: «Digital Integration and Green Economy for the Transition to Industry 5.0», *Revista de la Universidad del Zulia*, núm. 40, 2023, pp. 239-257.

Larrea Basterra, M. y **Fernández Gómez, J.**: «Empleo verde. Análisis del concepto y situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Oñati socio-legal series*, Vol. 13, núm. 6, 2023, pp. 1926-1954.

Lenzi, O.: «El trabajo decente en la era digital: colectivos más vulnerables», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 39, 2019, pp. 292-306.

López, I.; Arriaga, A. y **Pardo, M.** «La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eterna olvidada?», *Revista Española de Sociología*, núm. 27, 2018, pp. 25-41.

López, V.: «No habrá transición ecológica sin transición social y laboral», *La Alianza Global Jus Semper*, junio 2023, pp. 1-5.

López García, P.: «La digitalización en el mundo del trabajo», *Fundación 1 de Mayo*, núm. 96, 2016, pp. 1-12.

Lousada Arochena, J. F.: «Normativa internacional contra la explotación humana y laboral en el trabajo doméstico: la ONU y la OIT», *Lan Harremanak*, núm. 39, 2018, pp. 152-187.

Lousada Arochena, J. F. y **Ron Latas, R. P**.: «La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Agenda 2030)», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 211, 2018, pp. 1-26 (formato electrónico).

Lozano Lares, F.: «La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 4, núm. 4, 2016, pp. 1-36.

Martínez Osés, P. J.: «La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias», *Centro de documentación Hegoa. Boletín de recursos de información*, núm. 49, 2016, pp. 1-12.

Mella Méndez, L.: «La industria 4.0 y el gran reto de la formación profesional permanente: valoración desde la perspectiva española», en VV. AA. (García Novoa, C. y Santiago Iglesias, D., Dir.), *4.ª revolución industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en la sociedad y la economía digital*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2018, pp. 709-740.

Messenger, G.: «Desarrollo sostenible y Agenda 2030. El rol del derecho internacional dentro del desarrollo sostenible y la Agenda 2030», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 69, núm. 1, 2017, pp. 271-278.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *II Plan de acción 2021-2023. Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural*, s. f.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Reflexiones en torno a los retos de la digitalización*, s. f.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Ideas para una aproximación estratégica a la digitalización del sector*, s. f.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural*, 2019.

Miñarro Yanini, M.: «Introducción: el papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa», en VV. AA. (Miñarro Yanini, M., Ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Universidad de Jaén), 2021, pp. 7-13.

Miñarro Yanini, M.: «Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el 'empleo verde'», en VV. AA. (Miñarro Yanini, M., Ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Universidad de Jaén), 2021, pp. 43-70.

Miñarro Yanini, M.: «La proyección de la emergencia climática y la transición ecológica en el ámbito laboral», *Documentación Laboral*, Vol. I, núm. 128, 2023, pp. 69-81.

Molina Navarrete, C.: «Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de 'autoempleos verdes'», en VV. AA. (Rivas Vallejo, M.ª P., Dir.), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales: participación, salud laboral y empleo*, Murcia (Laborum), 2013, pp. 259-304.

Monereo Pérez, J. L.: «La racionalización jurídica de las relaciones laborales y la emergencia de nuevas fuentes reguladoras en el orden internacional», *Lex Social*, Vol. 8, núm. 1, 2018, pp. 1-44.

Montes Adalid, G. M.ª : «La digitalización y el empleo frente al fenómeno de la despoblación: especial referencia al binomio personas mayores y alfabetización digital», *RTSS. CEF*, núm. 477, 2023, pp. 123-150.

Morán Blanco, S.: «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», en VV. AA. (Fernández Liesa, C. y Manero Salvador, A., Dir.), *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2017, pp. 217-242.

Morán Blanco, S.: «El 'trabajo decente' en la UE: políticas y normas», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 206, 2018, pp. 1-36 (formato electrónico).

Muench, S. *et al.*: *Towards a green and digital future. Key requirements for successful twin transitions in the European Union*, Luxembourg (Publications Office of the European Union), 2022.

Núñez González, C.: «Derecho, trabajo y modelo productivo: el concepto de empleo sostenible en la transición ecológica», en VV. AA. (Marín Alonso, I.; Igartua Miró, M.ª T. y Solís Prieto, C., Dir.), *Digitalización, desarrollo tecnológico y Derecho del trabajo: nuevas perspectivas de sostenibilidad*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2022, pp. 277-300.

Oficina Internacional del Trabajo: *Memoria del Director General: Trabajo decente*, 1999.

OIT: *Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), s. f.

OIT: *El Programa Empleos Verdes de la OIT*, s. f.

OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2008.

OIT: *Informe V. El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, 2013.

OIT: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2015.

OIT: *Plan de implementación de la OIT. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2016.

OIT: *Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: cómo lograr que la tecnología beneficie a todos. La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo-Nota informativa 1*, 2016.

Palma Pinar, G. y **Mecha López, R.**: «Hacia un desarrollo Smart en las regiones rurales despobladas de Europa: análisis de las convocatorias *Smart Rural* 21 y 27», *Ager*, núm. 38, 2023, pp. 5-40.

Papi Musatadi, A.: «Transición digital y ecológica, nuevos nichos de empleo y nuevas habilidades requeridas», *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 11, núm. 4, 2023, pp. 10-23.

Parlamento Europeo: *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2015, sobre la Iniciativa de Empleo Verde: aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde [2014/2238(INI)]*.

Parlamento Europeo: *Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la inteligencia artificial en la era digital [2020/2266(INI)]*.

Pastor Sempere, M.ª Del C.: «Mercado digital agrario», en VV. AA., *Transición ecológica y desarrollo rural: algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2021, pp. 415-454.

Perea, E.: «Economía, empleo verde y desarrollo sostenible», *Jornadas sobre* «*Aspectos económicos del medio ambiente*», Universidad de Sevilla, 2011, pp. 1-19.

Pineda Escobar, M.ª A.: «Negocios y sostenibilidad en la Base de la Pirámide», *Punto de Vista*, Vol. V, núm. 9, 2014, pp. 95-116.

Pinillos, A. A. y **Fernández-Fernández, J. L**.: «Pasado, presente y futuro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). La tecnología como catalizador (o inhibidor) de la Agenda 2030», *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 108, 2019, pp. 1-60.

Ramos Díaz, J.: «Economía Verde y Empleo: las potencialidades laborales de la 'Transición Ecológica' en España», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 34, núm. 2, 2016, pp. 433-452.

Rey, L.; Rodeior, D.; Fernández, S. y **Zapata, G. A**.: «La 4.ª revolución industrial: industria 4.0», en VV. AA. (García Novoa, C. y Santiago Iglesias, D., Dir.), *4.ª revolución industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en la sociedad y la economía digital*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2018, pp. 203-218.

Rojo Torrecilla, E.: «Empleo decente: un reto presente y futuro», *Revista Jurídica de la Universidad de León*, núm. 5, 2018, pp. 19-40.

Scherrer, C.: «Superfluous workers: Why SDG 8 will remain elusive», en VV. AA., *Sustainable Development Goals and human rights*, Gewerbestrasse (Springer), 2020, pp. 119-136.

Seguí Alcaraz, A.: «Medioambiente y sostenibilidad en ciudades inteligentes y áreas despobladas de Europa», *ICE. Revista de Economía*, núm. 928, 2022, pp. 193-202.

Sierra Benítez, E. M.: «Trabajo decente, digitalización y robótica en la Unión Europea», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, núm. 4, 2019, pp. 316-352.

Sierra Hernaiz, E.: «El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación», *Foro*, núm. 40, 2023, pp. 70-82.

Travéz Tipán, A. V. y **Villafuerte Garzón, C. M.:** «Industria 5.0, revisión del pasado y futuro de la producción y la industria», *Ciencia Latina*, Vol. 7, núm. 1, 2023, pp. 1059-1070.

VV. AA. (Neufeind, M.; O'reilly, J. y Ranft, F., Eds.): *Work in the digital age. Challenges of the Fourth Industrial Revolution*, London (Rowman & Littlefield International Ltd), 2018.

CAPÍTULO XI

NEUTRALIDAD CLIMÁTICA Y SALUD LABORAL: TRANSICIONES JUSTAS EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Susana Rodríguez Escanciano
Catedrática de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social. Universidad de León

Sumario: 1.- La imbricación entre la política medioambiental y la prevención de riesgos laborales. 2.- El sector de la construcción en clave verde y segura. 3.- La siniestralidad laboral en la construcción ecológica. 3.1.- Riesgos heredados. 3.2.- Riesgos emergentes. 4.- La apuesta por la estabilidad en el empleo como cauce para la reducción de la accidentabilidad en la construcción sostenible. El contrato indefinido adscrito a obra. 5.- Limitaciones a la subcontratación en la eco-construcción. 5.1.- Niveles máximos de descentralización. 5.2.- Porcentajes de empleo fijo. 6.- El papel de los agentes técnicos. 6.1.- Coordinación de seguridad y salud. 6.2.- Dirección facultativa. 6.3.- Evaluación de edificios. 7.- Los vetos a las empresas de trabajo temporal en la construcción sostenible. 7.1.- Limitaciones a la cesión: puntos de partida y de llegada. 7.2.- Disposiciones convencionales restrictivas. 8.- Bibliografía.

1.- La imbricación entre la política medioambiental y la prevención de riesgos laborales

El cambio climático es una realidad sobre la que, al margen de minoritarias posturas negacionistas, desde un punto de vista racional y científico parece no existir duda, dadas sus inquietantes muestras evidentes en aumentos globales de la temperatura, olas de calor, sequía, lluvias torrenciales, pérdida

de suelo fértil, incendios, huracanes, elevación del nivel del mar...[1]. Dichas consecuencias son atribuibles en cierta medida a la actividad humana, dentro de la cual ocupa un lugar destacado la dinámica empresarial fundamentalmente por las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por el uso de combustibles fósiles[2]. Al tiempo, las medidas que se adopten frente al cambio climático hacen preciso tener en consideración las consecuencias que desde el prisma de la re-organización productiva se acarrean sobre el empleo con el fin de conseguir una transición justa hacia un modelo económico más sostenible donde quede garantizado el trabajo decente[3].

Así pues, la protección del medio ambiente se configura como un mecanismo para el mantenimiento y creación de ocupaciones de calidad. Siendo incontrovertible este silogismo, excede de las pretensiones de este estudio analizar tal planteamiento en todas sus manifestaciones y esferas. Antes al contrario, con un objetivo mucho más modesto, procede centrar la atención en un aspecto crucial de las intersecciones medioambientales y laborales cual es la prevención de riesgos en los centros de trabajo[4], máxime cuando el Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de seguridad y salud en el trabajo 2021-2027 pone el acento de forma explícita en las repercusiones del cambio climático en la salud laboral, dada la implicación personal que la prestación de servicios profesionales comporta. Igualmente, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027 recoge en su objetivo 2 la gestión de los cambios en materia de prevención de riesgos laborales derivados del cambio climático. La responsabilidad preventiva de la empresa a través del principio de precaución alcanza no sólo a la evaluación de los riesgos laborales y la planificación de medidas para su eliminación sino que se extiende a la correcta gestión del medio ambiente[5].

En efecto, las empresas constituyen una plataforma fundamental para impulsar buenas prácticas medioambientales, integrando la protección del medio natural en la política de gestión empresarial y en la dinámica de trabajo impuesta en la organización productiva. Reducir el consumo de energía, materias primas y agua, descarbonizar la economía, rebajar las emisiones y

1 Miñarro Yanini, M.: «El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición social ecológica justa», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 469, 2022, p. 5.

2 Igartúa Miró, M.T.: «Prevención de riesgos laborales y cambio climático», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 469, 2022, p. 52.

3 Álvarez Cuesta, H.: «La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 469, 2022, p. 92.

4 Cruz Villalón, J.: «Ambiente de trabajo y nuevas técnicas normativas», Relaciones Laborales, núm. 10, 2006, p. 13.

5 Chacartegui Javega, C.: «Sostenibilidad y trabajo decente: el papel de los agentes sociales», *Documentación Laboral*, núm. 128, 2023, vol. I, p. 53.

disminuir o evitar todas las formas de desechos y contaminación, atesoran comportamientos respetuosos con los valores medioambientales y, en paralelo, implican per se el desarrollo de un trabajo menos toxico. En su envés, el daño al medio ambiente repercute de forma negativa tanto en el hábitat natural como en la salud de los propios trabajadores en cuanto sujetos más próximos al agente contaminante. En otras ocasiones, son las personas trabajadoras los que resultan conocedoras inmediatas de los deterioros que para el ecosistema provoca la actividad empresarial, convirtiéndose en importantes garantes de la biosfera.

De este modo, el medio ambiente laboral adecuado llevaría a un medio ambiente natural menos perjudicado, siendo muy difícil establecer una línea divisoria entre el riesgo profesional y el riesgo ecológico, imbricación que parecen tener en cuenta, si bien de forma un tanto tímida, tanto el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), donde en el listado de competencias atribuidas a los representantes de los trabajadores se incluye el derecho a la información trimestral sobre «los estudios periódicos o especiales del medio ambiente laboral y los mecanismos de prevención que se utilicen» [art. 64.2 d)], así como el de colaborar con la dirección de la empresa «para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren… la sostenibilidad ambiental de la empresa, si así está pactado en los convenios colectivos» [art. 64.7 c)], cuanto, con mayor intensidad, el marco de los compromisos empresariales dentro de la responsabilidad social corporativa, donde la seguridad y salud y los aspectos medioambientales ocupan un lugar preponderante . Se trata, en definitiva, de conseguir un proceso productivo menos agresivo a través de cauces menos tóxicos, asegurando unas condiciones de trabajo de los asalariados más dignas y con escasas posibilidades de sufrir accidentes de trabajo o de contraer enfermedades profesionales, circunstancias que redundarán, a su vez, en una mejora en la reputación de la empresa capaz de permitir ganar nuevos clientes e inversores atraídos por sus valores, superando la tradicional rentabilidad económica consistente en la visión cortoplacista de obtener el máximo beneficio inmediato para los propietarios del capital social.

Es más, aun cuando pudiera parecer, en una primera aproximación, que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), únicamente se preocupa por el ambiente laboral interno, atendiendo a las obligaciones específicas del empresario respecto a la persona trabajadora (evaluación del puesto de trabajo, planificación preventiva, formación, información, participación de los representantes…), lo cierto es que de tales deberes se puede extraer, con claridad meridiana, un preceptivo respeto de las condiciones externas de trabajo. Tal realidad encuentra manifestación señera no sólo en aquellos supuestos en los que la actividad laboral se realiza al aire libre (estaciones de servicio, labores agrícolas, minería de exterior, construcción…), donde el Real Decreto Ley 4/2023 protege frente a temperaturas extremas, sino también a la hora de reducir residuos tóxicos, ruidos, humos,

vertidos, hidrocarburos, compuestos volátiles orgánicos, disolventes, plaguicidas, pesticidas…, que comprometerían la naturaleza y el medio ambiente externo y también el bienestar y seguridad de quienes prestan servicios en dichas empresas, no en vano los trabajadores son los primeros en tener contacto con tales sustancias.

En definitiva, partiendo de la idea de que ningún empleo puede ser verde si no es seguro, la empresa debe de respetar el medio ambiente circundante, no deteriorándolo, pero también debe proteger el medio ambiente interno, el contexto de trabajo, considerando al trabajador como ciudadano del ambiente en la empresa y adoptando como máxima «una cultura ecológica integral»[6]. Buena muestra de este círculo mediante el cual las empresas ponen el acento en diseñar unas condiciones óptimas en materia de prevención de riesgos laborales y una menor degradación del medio ambiente puede encontrarse por obra de la Agencia Estatal de Seguridad y Salud Ocupacional de Estados Unidos (OSHA) en el «Papel Blanco: Sostenibilidad en el centro de trabajo. Un nuevo planteamiento para avanzar en la seguridad y salud de los trabajadores».

2.- El sector de la construcción en clave verde y segura

Siendo conscientes de los retos que plantea el cambio climático desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales, no hay que olvidar que algunos sectores de la producción tradicionales han venido adoptando exigentes procedimientos de modernización ambiental[7]. Tal es lo que sucede precisamente con el sector de la construcción, caracterizado por constituir, de un lado, uno de los ámbitos funcionales más afectados por los elevados índices de siniestralidad laboral y, de otro, una actividad de gran repercusión medioambiental que ha evolucionado desde fórmulas expansivas claramente nocivas para el medio ambiente hacia estrategias productivas regeneradoras y rehabilitadoras del espacio construido con menor huella ambiental.

El principio 9 del Pacto Mundial de la ONU-España establece una obligación clara para las empresas: «favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente», esto es, «aquellas que contaminan menos», pues «utilizan los recursos de una forma sostenible, reciclan más sus vertidos y productos, y manejan los residuos de una manera más

6 Rodríguez Escanciano, S.: «Sostenibilidad ambiental y prevención de riesgos laborales: reflexiones sobre el sector de la construcción ecológica», *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 138, 2018, pp. 219 y ss.

7 Miñarro Yanini, M.: «La proyección de la emergencia climática y la transición ecológica en el ámbito laboral», *Documentación Laboral*, núm. 128, 2023, Vol. I, p. 78.

aceptable que las tecnologías a las cuales sustituyen»[8]. En concreto, para el sector de la construcción se han diseñado 10 ejes específicos de actuación, a saber[9]: 1) Promoción de la eficiencia energética y la descarbonización. 2) Impulso de la circularidad en los materiales de construcción. 3) Reducción de los residuos generados en toda la cadena de valor. 4)Apuesta por la igualdad de género en toda la organización. 5) Garantía de un salario digno y trabajo decente en todas las personas empleadas. 6) Fomento de la diligencia debida y gestión responsable de la cadena de suministro. 7) Consolidación de sistemas de transparencias, buen gobierno e integridad. 8) Innovación y digitalización del sector de la construcción e ingeniería. 9) Intercambio de conocimientos a través de alianzas estratégicas. Y 10) Refuerzo de las medidas de salud y seguridad en el trabajo.

Aun cuando la importancia de todos estos parámetros es incuestionable en aras a conseguir la ansiada neutralidad climática en el marco de sector de la construcción, procede parar la atención en el mencionado en último lugar, pues la protección de las personas trabajadoras frente a los peligros generados por las emisiones, residuos, ruidos y contaminación, contribuirá también a la mejora del medio ambiente por parte del tejido empresarial en este sector de la actividad[10]. Y viceversa, la incorporación en los procesos productivos de productos y servicios más ecológicos[11] y la utilización responsable de los recursos naturales, provocarán beneficios para el medio ambiente externo y, al tiempo, redundarán en un clima de trabajo saludable[12]. En definitiva, el cuidado empresarial del medio ambiente en el sector de la construcción incidirá de forma positiva en la salud física y mental de las personas trabajadoras[13].

Teniendo en cuenta que los tradicionales combustibles fósiles, fuente principal de energía empleada en los centros de trabajo desde la Revolución Industrial, presentan actualmente dos grandes problemas como son, de un lado, el hecho de que sus recursos son finitos, estando previsto el posible agotamiento de las reservas con el tiempo, y, de otro, que su uso libera en la atmósfera grandes volúmenes de CO_2, considerados la principal causa del calentamiento global, su obligada sustitución en los procesos productivos por otras fuentes menos contaminantes además de contribuir a reducir las

8 https://www.pactomundial.org/

9 https://www.pactomundial.org/biblioteca/hoja-ruta-sostenibilidad-empresas-construccion-ingenieria/#descargar_frm

10 Monereo Pérez, J.L. y Rivas Vallejo, M.P., *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Granda, Comares, 2010, pp. 71 y ss.

11 Durán López, F.: «El futuro del Derecho del Trabajo», *Relaciones Laborales*, T. I, 1986, pp. 239 y ss.

12 Tascón López, R.: *Aspectos jurídico laborales de la responsabilidad social corporativa*, Madrid, Centro de Estudios Financieros, 2008, pp. 47 y ss.

13 Díaz Rodríguez, J.M.: «El empleo verde en un mundo económico insostenible», Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros), núm. 469, 2022, p. 24.

emisiones de gases nocivos y la elevada tasa de dependencia de las importaciones, va a generar una amplia actividad empresarial a su alrededor. Dentro de un variado elenco de empleos verdes, el sector de la construcción ecológica puede dar lugar al mayor número de ofertas laborales saludables pivotando hacia una edificación energéticamente más eficiente[14], tal y como prevén la Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura[15], la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050[16] y la Hoja de ruta de la Energía para 2050[17], que abogan por la necesidad de renovar los edificios existentes. Precisamente, según la Directiva 2023/1791, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética, los edificios son uno de «los principales consumidores de energía y claros «exponentes de la mayor fuente de emisiones», alcanzando «el 40 % del consumo total de energía de la Unión y el 36 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión procedentes de la energía», de manera que la reconfiguración de los edificios permitirá «salvaguardar y crear puestos de trabajo en la Unión y permitir que esta se convierta en líder mundial en el desarrollo y la adopción de tecnologías limpias en la transición energética mundial» (considerando 5) con repercusión positiva en la ocupabilidad.

Bajo estas mismas premisas, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España de 2021 insiste en la política de apoyo a la renovación de los parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo con una repercusión muy beneficiosa en el empleo, máxime cuando en España la rehabilitación de las viviendas existentes supondría actuar sobre 23.000.000 de domicilios, ya que la mayor parte del parque inmobiliario fue construido en ausencia de normativa que marcara pautas energéticas.

Este avance desde una agotada edificación expansiva e invasiva hacia una actividad empresarial más sostenible desde el punto de vista social y medioambiental destinada a la conservación y recuperación de lo construido a través de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y rurales[18]

14 Olmo Gascón, A.M., «Tratamiento del empleo verde en la normativa internacional y europea (especialmente en el pilar europeo de derechos sociales): la precisa reconfiguración de sus elementos jurídico-laborales», en AA.VV (mora cabello de alba, l. y rodríguez fernández, m.l., Coords.): *El futuro del trabajo que queremos*, Albacete, Bomarzo, 2017, p. 54.

15 COM (2010) 639 final.

16 COM (2011) 112 final.

17 COM (2011) 885 final.

18 De forma premonitoria, garcía de enterría, e., «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983, pp. 589 y 590.

conlleva una importante generación de ocupaciones en una actividad intensiva en recursos humanos en la que intervienen numerosos agentes, tanto en los aspectos de promoción, financiación y comercialización, como en los de producción con una parte técnica, de elaboración de proyectos y dirección facultativa y ejecutiva de la obra, así como controles de calidad y seguridad, y con otra de fabricación en sentido estricto, tanto de la propia obra como a través del suministro de materiales, unidos a las tareas de instalaciones y acabados. Es más, el segmento de la rehabilitación y reforma es el que mayor potencial representa para la generación de puestos de trabajo, dada la evolución demográfica en España marcada por un importante envejecimiento de la población, y las necesidades de adaptar a las nuevas variables medioambientales, energéticas y sociales, un parque de viviendas sumamente deteriorado y sin equipamientos pertinentes[19].

La Ley 7/2021, de 30 de mayo, de cambio climático y transición energética, apuesta por el desarrollo de edificios más eficientes sustentados bajo la utilización de materiales reciclados, herramientas con la menor huella de carbono posible y energías renovables como cauce para la creación de empleo de calidad, cifrado entre 250.000 y 350.000 personas al final de 2030 (exposición de motivos) [20]. Por otra parte, la Ley 9/2022, de 14 de junio, de calidad de la arquitectura, reconoce el valor económico del sector de la construcción, no sólo por su contribución a la generación de empleo e ingresos, sino también desde el punto de vista de la resiliencia y de la economía circular, destacando su importante papel en la protección medioambiental, a la que puede contribuir decididamente integrando la edificación en el ecosistema natural del entorno en el que se encuentre, creando edificios y transformando espacios que sean acordes con aquél y utilicen menos materias primas, reduciendo el consumo energético y las emisiones de gases nocivos para el medio ambiente, y minimizando la generación de residuos y los gastos de mantenimiento; sin olvidar el papel de la arquitectura para ofrecer soluciones al complejo entramado social al facilitar la vida de las personas, dando respuesta a los nuevos retos, como son los vinculados a la movilidad, los cambios demográficos, la diversidad funcional, el envejecimiento de la población, la perspectiva de género y la inequidad.

Asimismo, cabe mencionar la reciente Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia, que en su exposición de motivos, alude al importante potencial de mejora del parque edificatorio, cuyo impulso va a permitir cumplir un doble objetivo: de un lado, a medio plazo, la neutralidad climática de aquí a 2050; de otro, a corto

19 CES, *Informe 02/2016. El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*, Madrid, 2016, p. 30.

20 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», *Iuslabor*, núm. 2, 2020.

plazo, el fomento del empleo y la actividad en este contexto de recuperación y crecimiento post pandemia. Así, esta Ley vuelve a insistir en que según datos del último Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística, más de la mitad de los edificios residenciales es anterior a 1980, es decir, previo a la entrada en vigor de la primera normativa reguladora de las condiciones térmicas de los edificios. Esta situación afecta a cerca de 5,5 millones de edificios residenciales y a unos 9,7 millones de viviendas principales. Asimismo, pone de manifiesto que si se analiza la calidad de los edificios existentes a partir de su calificación energética, se observa que más del 81,0 % se sitúa en las letras E, F o G, en términos de emisiones, aumentando dicho porcentaje hasta el 84,5 % en el caso del consumo energético, lo que pone de manifiesto el importante potencial de la rehabilitación energética. En su envés, observa que los edificios que alcanzan la mejor calificación, la letra A, apenas representan el 0,3 % del total en el caso de las emisiones, y se sitúan en el 0,2 % en el caso de consumo energético. A ello se suma que más de un 75 % de los edificios residenciales no son accesibles y, del total de edificios residenciales que tienen 4 plantas o más, alrededor de un 40 % no dispone de ascensor.

En fin, como último botón de este excurso normativo, procede mencionar la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, entre cuyos objetivos se encuentra «impulsar la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes, tanto en el parque privado como en los públicos, a través de programas y medidas en materia de sostenibilidad, eficiencia energética y utilización de energías renovables, habitabilidad, accesibilidad universal, conservación, mejora de la seguridad de utilización y digitalización, favoreciendo enfoques integrales y contemplando de forma específica las características de la vivienda en el medio rural» [art. 2 f)].

El abandono de un disfuncional y altamente contaminante modelo de construcción expansiva y la apuesta por otro centrado en la regeneración, rehabilitación y renovación de los emplazamientos de la población, sea en zonas urbanas o sea en ámbitos rurales, va a permitir incentivar la coyuntura económica, diseñar viviendas dignas y confortables, favorecer la cohesión social, satisfacer las demandas de servicios por parte de los ciudadanos, aumentar la eficiencia energética y fomentar el empleo de calidad, acompañado de unas condiciones óptimas en materia de seguridad y salud.

3.- La siniestralidad laboral en la construcción ecológica

Cierto es que el sector de la construcción ha sido durante décadas el principal trampolín de la economía y el instrumento generador básico de ocupaciones en nuestro país, llegando a representar, antes del año 2007, el 11 por 100 del PIB, al tiempo que manifestó una fuerte capacidad de arranque sobre otras ramas productivas (cemento y materiales para la edificación, otros pro-

ductos básicos, instalaciones eléctricas, fontanería, carpintería, compras de maquinaria y equipos…). No menos verdad resulta que dicho ámbito funcional lideró durante décadas los índices de siniestralidad laboral y todavía lo sigue haciendo tal y como demuestran las últimas estadísticas[21].

Aun cuando las preocupantes cifras podrán quedar reducidas en el marco de la construcción ecológica, lo cierto es que no cabe olvidar que cualquier actividad productiva, por muy limpia que parezca, es de por sí peligrosa, sumándose a los riesgos tradicionales, otros más novedosos, muchas veces relacionados con las ocupaciones precisamente dedicadas conservación del medio ambiente o su recuperación[22], manifestándose deterioros en el bienestar de los trabajadores en tareas desarrolladas, en paradigmático ejemplo, por consultores y auditores ambientales, agricultores de proximidad, ganaderos ecológicos, ecodiseñadores, transportistas en medios más respetuosos con el cambio climático, gestores de residuos, productos e instalaciones de servicios energéticos o, por lo que aquí interesa, empleados en la construcción sostenible. Y es que el término «verde» no supone la ausencia de peligros en la actividad laboral, no en vano la inclusión de procesos productivos novedosos, con cambios en las formas de trabajo y la utilización de agentes hasta entonces desconocidos generan riesgos laborales distintos, en ocasiones, de los tradicionales, pero no por ello menos importantes[23].

Sin dejar de reconocer el potencial del urbanismo sostenible para contribuir al crecimiento del Producto Interior Bruto, favorecer la cohesión social, beneficiar el entorno medioambiental y crear puestos de trabajo, lo cierto es que no es posible obviar que también entraña sus peligros, de modo que al igual que en la construcción tradicional existe un conjunto de variables que influyen, de manera decisiva, en las condiciones laborales del personal que presta sus servicios dentro de este nuevo sector, que puede calificarse como versátil y diversificado en cuanto a riesgos profesionales se refiere, concurriendo además un repunte en los índices de siniestralidad si se atiende a las estadísticas[24].

3.1.- Riesgos heredados

Los cambios en el diseño de la actividad urbanística, pasando desde el urbanismo desenfrenado a la apuesta actual por la conservación y, sobre

21 Según la Estadística de Accidentes de Trabajo, en 2022 hubo un total de 81.525 accidentes en el ámbito de la construcción. Estos representaron un 14,76 % del total de siniestros en jornada, lo que refleja la gran incidencia de siniestralidad en el sector.

22 https://osha.europa.eu/es/energing-risks

23 Rivas Vallejo, M.P., «La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales», *Tribunal Social*, núm. 103, 1999, pp. 9 y ss.

24 Durante los 8 primeros meses de 2017, tuvieron lugar 24.109 siniestros, un 13,9 por 100 más que en el mismo período de referencia del año anterior. www.mess.es

todo, renovación y regeneración de la ciudad existente, no eliminan *de radice* los riesgos laborales, que ciertamente pueden ser distintos, en ocasiones, a los de su configuración más clásica, pero no por ello son menos importantes, no en vano «construcción sostenible» no es sinónimo de ausencia de peligro de sufrir accidentes de trabajo o de contraer enfermedades profesionales. Sucede, por tanto, que esta actividad, como casi todos los quehaceres humanos, presenta cargas equivalentes, pues, por un lado, se constituye como una expectativa segura de desarrollo sostenible y produce innegables ventajas para la sociedad, pero, por otro, se convierte también en una nueva actividad peligrosa, que genera riesgos ciertos, unos heredados del pasado (trabajos en altura, resbalones, tropiezos, cortes, caídas, vuelco de maquinaria, sepultamientos, ruido, vibraciones, atropellos, sobreesfuerzos, posturas difíciles, cargas, golpes con objetos grandes, inclemencias meteorológicas, explosiones, incendios, impactos eléctricos, almacenamiento y manipulación de productos químicos, espacios confinados, destajos, envejecimiento de los trabajadores[25]) y otros desconocidos.

3.2.- Riesgos emergentes

La construcción ecológica va acompañada del surgimiento de nuevas formas de nocividad y desconocidos factores de afectación negativa para la salud de los trabajadores, que habrán de ser valorados convenientemente con el fin de adoptar las medidas de prevención oportunas. Así, cabe mencionar los riesgos derivados de novedosos materiales, tecnologías y diseños en la edificación que permiten una mayor sostenibilidad del entorno natural mediante la reducción del consumo de energía y materias primas, una disminución de gases de efecto invernadero y una minimización y mayor aprovechamiento de los residuos a través de su reutilización, reciclaje o valorización, si bien, al tiempo, provocan el surgimiento de nuevas situaciones negativas, tales como, en una primera aproximación, la instalación de tecnologías de energía renovable en altura, combinada con la utilización de nuevos aislantes o productos que contienen nanomateriales o con exposiciones incontroladas a fibras, a partículas ultrafinas o a microorganismos desconocidos.

A mayor abundamiento, los edificios ecológicos reducen drásticamente las emisiones, pudiendo rebajar el consumo de energía en un 80 por 100 o más, pero ello se consigue gracias a la integración de sistemas eficientes de

25 Las ocupaciones más envejecidas dentro del sector de la construcción se refieren a las categorías siguientes: albañiles y mamposteros, gerencia de empresas con menos de 10 asalariados, electricistas, fontaneros e instaladores de tuberías, pintores, barnizadores y empapeladores, peones de construcción y operadores de máquinas móviles. INSHT: *Actividades económicas con mayor siniestralidad, penosidad y peligrosidad: sector de la construcción. Estudio sobre el perfil demográfico, siniestralidad y condiciones de trabajo*, Madrid, INSHT, 2010.

calefacción, refrigeración, iluminación y agua que exigen manipulaciones de equipos pesados con elevado riesgo eléctrico, de explosión o incendio y conllevan exposiciones a polvo de sílices, unidas al uso de elementos reciclados, reutilizados o renovables con altas dosis de alérgenos, sustancias cancerígenas (bambú, paja, lana de oveja, lino, corcho, papel, disolventes, escoria fundida, feldespatos, titanio de potasio, cenizas volantes…) o de productos acuosos que contienen biocidas, así como de fuentes de energía alternativa (solar pasiva, eólica, bioenergía…), cuya obtención presenta riesgos laborales de incendio o de electrocución[26]. No hay que olvidar tampoco que los paneles solares y los aerogeneradores se ubican en la cubierta de los edificios, lo que supone sobreesfuerzos y un elevado riesgo de caída en altura, no sólo durante la fase de instalación, sino durante su mantenimiento. Además, en la composición de las placas solares se utilizan sustancias químicas muy peligrosas, como polvo de silicio, cadmio o dióxido de selenio[27].

Como puede comprobarse, estas nuevas coordenadas, pensadas sobre todo para el beneficio de los ocupantes finales del edificio, no siempre salvaguardan la seguridad y salud de los trabajadores intervinientes en el proceso de construcción ecológica. Como meros botones de muestra a añadir a los ejemplos vertidos en los párrafos anteriores, cabe señalar, en primer lugar, que los edificios verdes suelen ser más herméticos y estar perfectamente aislados para ahorrar energía, de modo que la ventilación suele ser reducida durante las labores interiores de acabado, lo cual puede aumentar la exposición a compuestos orgánicos volátiles de pinturas o adhesivos y al polvo, en particular, la sílice cristalina, fibra cerámica, roca, mezclas bituminosas que contienen alquitrán de hulla, arcilla, mercurio, lana de vidrio, siliconas, aceites, disolventes, yesos, desencofrantes, humos de escape de motores diésel o espuma de poliuretano, exposiciones todas estas que pueden causar dermatitis, irritación ocular, enfermedades en las vías respiratorias, de las membranas mucosas de los ojos y del tracto intestinal, así como daños al hígado y a los conductos biliares. En segundo término, se intensifica el uso de madera, muy común en otros tiempos, siendo conocido el riesgo de exposición a resinas y al «serrín», capaz de provocar irritación de la piel, ojos y vías respiratorias, bronquitis, asma y cáncer nasal. En tercer lugar, la producción de elementos de construcción fuera de la obra como sucede con las paredes de hormigón implica una alta carga de trabajo físico, así como el uso de productos selladores, que contienen isocianatos. En cuarto lugar, el reciclado de plásticos, cristales y metales y su depósito en contenedores a pie de obra exigen también grandes esfuerzos. En quinto lugar, la colocación de lucernarios y atrios para proporcionar luz natural a los edificios conlleva

26 Martínez Barroso, M.R.: «Construcción», en AA.VV (Agra Viforcos, B., Dir.): *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017, p. 378.

27 Sanz Albert, F. y Romero Sáez, L.M.: *Estudio sobre riesgos laborales emergentes en el sector de la construcción*, Madrid, INSHT, 2013, p. 27.

una manipulación de peso superior al vidrio tradicional[28]. En sexto lugar, la instalación de cerramientos y ventanas puede exponer a los trabajadores al riesgo de contacto eléctrico, ya que supone trabajar en andamios o en cubiertas donde se encuentran alojadas líneas de alta tensión. En séptimo lugar, la incorporación de cenizas de carbón al hormigón implica el contacto con restos de arsénico y mercurio[29]. En fin, y por no seguir, la alta incidencia de las raciones UV entre trabajadores que realizan sus tareas en el exterior y pasan gran parte de su jornada laboral expuestos a la radiación solar, se ve agravada por la reducción de la capa de ozono[30].

4.- La apuesta por la estabilidad en el empleo como cauce para la reducción de la accidentabilidad en la construcción sostenible. El contrato indefinido adscrito a obra

Como anteriormente se ha apuntado, el sencillo recurso a la estadística pone de manifiesto con claridad meridiana que el sector de la construcción ha sido durante décadas la principal palanca de la economía y el instrumento básico generador de ocupaciones en nuestro país, si bien el empleo involucrado ha contado con escasas dosis de calidad dada la alta rotación y temporalidad en los reclutamientos[31]. Este elevado peso del empleo de naturaleza temporal en el sector de la edificación tradicional todavía siguió pesando en el incipiente nuevo modelo urbanístico, cobijado desde el punto de vista jurídico dentro de una modalidad contractual específica (el denominado «contrato fijo de obra») que no podía dejar de cuestionarse, dado que si bien es cierto que las obras tienen una duración determinada, también lo es que las empresas realizan consecutivamente diferentes obras, circunstancia que hizo aconsejable apostar por la estabilidad en el empleo. En aras a revertir las tasas de temporalidad, la reforma de 2021 apuesta por una nueva fórmula de contratación indefinida adscrita a las obras, asociada a un nuevo modelo urbanístico capaz de generar empleos dignos, a la par que de reducir las emisiones nocivas desde el punto de vista medioambiental y de aumentar la cohesión social.

---

28 Martínez Barroso, M.R.: «Construcción», cit., p. 373.

29 Sanz Albert, F. y Romero Sáez, L.M:, *Estudio sobre riesgos laborales emergentes en el sector de la construcción*, cit., p. 25.

30 Sanz Albert, F. y Romero Sáez, L.M.: *Estudio sobre riesgos laborales emergentes en el sector de la construcción*, cit., p. 137.

31 Mercader Uguina, J.R.: *Salario y crisis económica*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011, p. 25 ó Gómez Rufián, L.: «La negociación colectiva en la construcción ante el auge y el colapso del sector», *Información Laboral*, núm. 7, 2015 (BIB 2015/2939).

Con carácter general, la mentada reforma introduce tres novedades de especial interés para el sector de la construcción: en primer lugar, pone fin a la utilización del contrato por obra o servicio; en segundo término elimina la posibilidad de recurrir al contrato por obra o servicio asociado a una contrata, que ya la jurisprudencia del Tribunal Supremo vertida en sentencias de 29 de diciembre de 2020[32] y de 2 de febrero de 2021[33] había restringido, admitiendo como vía válida de reclutamiento la figura del «contrato fijo-discontinuo»; y, en tercer lugar, y con carácter más específico modifica profundamente la figura del anterior «contrato fijo de obra»[34].

En concreto, por lo que se refiere a esta modalidad contractual, la reforma de 2021, siguiendo la estela marcada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 24 de junio de 2021[35], introduce los siguientes cambios sustanciales[36]:

1.- Se sustituye —como ya consta— la anterior denominación de «contrato fijo de obra» por la de «contrato indefinido adscrito a la obra», cuyo objeto es ahora la realización de «tareas o servicios cuya finalidad y resultado estén vinculados a obras de construcción, teniendo en cuenta las actividades establecidas en el ámbito funcional del Convenio General del Sector de la Construcción»[37].

---

32 Rec. 1137/2020.

33 Rec. 3645/2018.

34 Lafuente Pastor, V.P.: «El contrato de obra o servicio en la construcción en el nuevo escenario de la Ley 32/2006», en AA.VV (García Blasco, J., Dir.): *La subcontratación en el sector de la construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del RD 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla,* 2.ª edición, Pamplona, Aranzadi, 2009, pp. 147 y ss.

35 C-550/19, comentada en Rodríguez Escanciano, S.: «Capítulo V. El nuevo contrato indefinido adscrito a obra en el sector de la construcción», en AA.VV (Monereo Pérez, J.L.; Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G., Dirs).: *La reforma laboral de 2021. Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022, pp. 171 y ss.

36 López Balaguer M. y Ramos Moragues, F.: *La contratación laboral en la reforma de 2021. Análisis del Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022, p. 101.

37 Conforme al anexo I CCSC: a) Las dedicadas a la Construcción y Obras Públicas, comprendiendo: - Albañilería. - Hormigón. - Pintura para decoración y empapelado. - Carpintería de armar. - Embaldosado y solado. - Empedrado y adoquinado. - Escultura, decoración y escayola. - Estucado y revocado. - Piedra y mármol, incluyéndose las fábricas y talleres de sierra y labra, tanto mecánica como manual. - Portlandistas de obra. - Pocería. - Canteras, graveras, areneras y la explotación y manufactura de tierras industriales, bien explotadas a cielo abierto, galerías o minas y vetas explotadas para uso propio por las empresas dedicadas principalmente a la construcción y obras públicas en general, aunque la producción no se absorba totalmente por las mismas. - Canteras, graveras y areneras, cuya materia se destine a construcción y obras públicas y no sean explotadas directamente por empresas constructoras. - Los trabajos que se realicen en los puertos, en tierra firme, muelles y espigones. - Fabricación de elementos auxiliares y materiales de la construcción para su exclusiva o preferente utilización y consumo, absorbiéndose en las propias obras toda o

Se sigue aquí la doctrina vertida en pronunciamientos judiciales previos

la mayor parte de dicha producción. - Regeneración de playas. - Movimiento de tierras. - Carpintería utilizada por las empresas de la construcción, bien sea en las obras o en sus talleres; sin embargo, no será de aplicación este Convenio a aquellos talleres de carpintería que aún trabajando con elementos para la construcción no pertenezcan a empresas de este ramo. - Colocación de artículos de piedra artificial, pulimentada o sin pulimentar, así como su fabricación a pie de obra para la utilización exclusiva de la misma. - Colocación de aislantes en obras, como actividad principal. - Abastecimiento y saneamiento de aguas, colocación de tuberías y elementos accesorios de las mismas; apertura y cierre de zanjas y sus reparaciones, incluyendo las que se realizan para cualquier clase de instalaciones de suministros, tales como gas, teléfono, electricidad, etc., cuando sea empleado, principalmente, personal, y ocupado la mayor parte de su jornada laboral, de construcción y obras públicas por ser ésta la actividad principal o nuclear que se lleve a cabo en el correspondiente centro de trabajo o contrata. - La confección de cañizos y cielos rasos. - Las empresas inmobiliarias, incluidas las cooperativas de viviendas. - Las empresas dedicadas al estudio, planeamiento y construcción de obras públicas y particulares (carreteras, viaductos, túneles, autopistas, pasos elevados) o simplemente a la realización de las obras indicadas. - La promoción o ejecución de urbanizaciones. - La promoción de la edificación de inmuebles de cualquier género. - Empresas dedicadas a cimentaciones y las que realicen sondeos para la construcción principalmente. - Empresas cuya actividad principal consista en el alquiler de maquinaria y equipo para la construcción, con el personal para su manejo. - Empresas de rehabilitación, mantenimiento y demolición y derribos de obras. - Talleres de fabricación de ferralla, cuyo destino principal sea para la construcción. - Los trabajos verticales de construcción, rehabilitación, reparación y pintura. - Gestión de residuos en obra. - Las de control de calidad para la construcción y obras públicas. - Trabajos de montaje refractario y de pavimento. b) La conservación y mantenimiento de autopistas, autovías, carreteras y vías férreas, en desarrollo de lo previsto en el apartado b) del artículo 3 del presente Convenio. c) Canteras, areneras, graveras y la explotación de tierras industriales. En desarrollo de lo dispuesto en el apartado c) del artículo 3 de este Convenio, son aplicables sus preceptos a las relaciones de trabajo en las empresas dedicadas a la explotación de canteras, graveras y areneras, para la obtención de piedra para la construcción y tierras silíceas refractarias y demás industriales, bien explotadas a cielo abierto, galerías o minas que no se exploten como industria auxiliar de otra principal que se halle reglamentada. Se exceptúan los trabajos de las empresas explotadoras de tierras industriales que vengan regulándose por la Reglamentación Nacional de Trabajo en las Minas de Fosfatos, Azufre, Potasa, Talco y demás explotaciones mineras no comprendidas en otra Reglamentación. d) Embarcaciones, artefactos flotantes y ferrocarriles auxiliares de obras y puertos. En desarrollo de lo dispuesto en el apartado d) del artículo 3 de este Convenio, son de aplicación sus preceptos al personal de embarcaciones, artefactos flotantes y explotaciones de ferrocarriles auxiliares de las obras de puertos y, en general, a todos aquellos trabajadores empleados en la construcción o reparación de los mismos, así como las ampliaciones, modificaciones y excepciones que se establezcan para este grupo siempre y cuando el trabajo del mismo se efectúe de manera exclusiva para la construcción y reparación de los puertos. e) El comercio de construcción mayoritario y exclusivista. En desarrollo de lo dispuesto en el apartado e) del artículo 3 de este Convenio, se regirán por el mismo el comercio de cualquiera de los artículos elaborados por empresas incluidas dentro del ámbito de este Convenio o destinadas al uso principal de las mismas, con arreglo a sus propias funciones y actividades, siempre que sean mayoristas y exclusivistas. f) Empresas dedicadas a la fabricación y ensamblaje de conjuntos, sistemas y elementos constructivos industrializados de diferentes funciones, tipologías, materiales y grados de ejecución, mediante procesos productivos de cualquier índole y nivel de industrialización, ejecutados fuera de obra y que posteriormente se trasportan e instalan en obras de construcción, o realizados dentro del recinto propio de la obra.

en cuanto a la adopción de un marco objetivo coincidente con el ámbito funcional del VII Convenio Colectivo del Sector de la Construcción (CCSC)[38].

No se alude, sin embargo, a la posibilidad habilitada tradicionalmente en convenio colectivo de prestación de servicios a una misma empresa en distintos centros de trabajo sucesivos utilizando un único vínculo contractual.

Al igual que sucedía con anterioridad, se aclara que el régimen jurídico de esta modalidad contractual no se aplica al personal fijo (de estructura), que, según el convenio colectivo, será la modalidad «normal de contratación a realizar por empresarios y trabajadores en todos los centros de trabajo de carácter permanente» (art. 23 CCSC), en lo que, hasta ahora, no había supuesto sino un desiderátum alejado de la realidad. Por tal razón, habría que interpretar que el nuevo «contrato indefinido adscrito a la obra» es una modalidad especial dentro de la contratación indefinida, dotada de algunas peculiaridades manifestadas en el momento de su extinción principalmente en cuanto a las causas justificativas y a la indemnización inherente[39].

2.- La nueva disposición adicional 3.ª LSC explica qué se entiende por finalización de las obras y servicios atendiendo a tres circunstancias que también habían sido manejadas con anterioridad y que hacen que el calificativo indefinido conferido a este contrato se convierta, en opinión de algunos autores, en «meramente decorativo»[40], a saber: 1) la terminación real, verificable y efectiva de los trabajos desarrollados; 2) la disminución real del volumen de obra por la realización paulatina de las correspondientes unidades de ejecución debidamente acreditada; 3) la paralización, definitiva o temporal, de entidad suficiente, de una obra, por causa imprevisible para la empresa y ajena a su voluntad. El art. 25.3 CCSC reitera estas circunstancias sin ningún tipo de clarificación adicional.

3.- La reforma de 2021 incluye la obligación formal de comunicar la finalización de la obra a «la representación legal de las personas trabajadoras, en su caso, así como a las comisiones paritarias de los convenios de ámbito correspondiente o, en su defecto, a los sindicatos representativos del sector, con cinco días de antelación a su efectividad»[41]. El art. 25.3 CCSC reproduce literalmente esta previsión.

---

38 BOE núm. 228, de 23 de septiembre de 2023. Entre otros pronunciamientos judiciales, STSJ de Madrid 7 junio 2019 (núm. 637/2019).

39 Rodríguez Escanciano, S.: «Avanzando soluciones frente a la temporalidad en el empleo en el sector de la construcción: el contrato indefinido adscrito a obras», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol 10, núm. 3, 2022, p. 113.

40 Vicente Palacio, A.: »La supresión del contrato para obra o servicio determinado y el nuevo papel del contrato fijo discontinuo en el ámbito de las contratas», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, núm. 2, 2022, pp. 83 y 85.

41 Nogueira Guastavino, M.: «La simplificación en la contratación laboral en la reforma de 2021», Almacén de Derecho, https://almacendederecho.org/category/autor/magdalena-nogueira

4.- Concurrentes las causas por las que finaliza la obra o servicio, surge la obligación empresarial de efectuar una propuesta de recolocación. Como requisitos formales, esta propuesta será formalizada por escrito mediante una cláusula que se anexará al contrato de trabajo. Esta cláusula, que deberá precisar las condiciones esenciales, ubicación de la obra y fecha de incorporación a la misma, así como las acciones formativas exigibles para ocupar el nuevo puesto, será sometida a aceptación por parte de la persona trabajadora con quince días de antelación a la finalización de su trabajo en la obra en la que se encuentre prestando servicios[42]. El art. 25.4 CCSC menciona también estas exigencias.

5.- La disposición adicional 3.ª LSC aclara, además, que «si fuera preciso, se debe llevar a cabo un proceso de formación. Este proceso, que será siempre a cargo de la empresa, podrá realizarse directamente o a través de una entidad especializada, siendo preferente la formación que imparta la Fundación Laboral de la Construcción con cargo a las cuotas empresariales». El art. 25.2 CCSC añade que «dicha formación se impartirá dentro de la jornada ordinaria de las personas trabajadoras siempre que las circunstancias organizativas de la empresa lo permitan. Cuando las circunstancias organizativas de la empresa no lo permitan se efectuará fuera de la jornada ordinaria pero el tiempo empleado en las horas efectivas de formación del curso tendrá la consideración de tiempo de trabajo ordinario siendo retribuido a valor de hora ordinaria de la tabla del convenio aplicable o compensado en tiempo de descanso equivalente, no teniendo en ningún caso la consideración de horas extraordinarias». Además, «en el caso de que la recolocación lo requiera, el proceso de formación tendrá una duración de un máximo de 20 horas, según lo previsto en los apartados 1 y 2 del Anexo XII del presente Convenio (formación en prevención de riesgos laborales), y dicho proceso se adecuará al puesto, nivel, función y grupo profesional que corresponda a la persona trabajadora, constituyendo requisito básico de acceso a dicha formación que ésta resulte necesaria en función, tanto de la propuesta formulada como del hecho de que no concurran cualquiera de los motivos de extinción establecidos en el apartado 5 de la disposición adicional tercera de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción».

Sea como fuere, tanto la regulación legal como el CCSC especifican que «el indicado proceso de formación podrá desarrollarse con antelación a la finalización de la obra».

6.- Una vez efectuada la propuesta de recolocación, el «contrato indefinido adscrito a obra» podrá extinguirse «por motivos inherentes a la persona trabajadora» cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) La persona trabajadora afectada rechaza la recolocación. Teniendo en cuenta que en este caso la persona trabajadora deberá notificar por escrito a

42 López Balaguer, M. y Ramos Moragues, F.: *La contratación laboral en la reforma de 2021. Análisis del Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022, p. 107.

la empresa la aceptación o rechazo de la propuesta en el plazo de siete días desde que tenga conocimiento de la comunicación empresarial, su voluntad va a quedar salvaguardada. No impide llegar a esta conclusión que el silencio se recoja en sentido negativo, pues «transcurrido dicho plazo sin contestación se entenderá que la persona trabajadora rechaza la propuesta de recolocación», idea reiterada en el CCSC.

b) Muy discutible es que la extinción derive de la voluntad de la persona trabajadora cuando «la cualificación de la persona afectada, incluso tras un proceso de formación o recualificación, no resulta adecuada a las nuevas obras que tenga la empresa en la misma provincia, o no permite su integración en estas, por existir un exceso de personas con la cualificación necesaria para desarrollar sus mismas funciones». Más bien se trata de motivos muy alejados de una decisión individualizada del trabajador, acercándose a alguna de las causas justificativas de los despidos por causas empresariales, tal y como puede ser una falta de adaptación a las modificaciones introducidas en el puesto de trabajo [art. 52 b) ET] o una causa organizativa o productiva [art. 52 c) y 51 ET].

La disposición adicional 3.ª LSC atribuye a «la negociación colectiva de ámbito estatal del sector correspondiente» la concreción de «los criterios de prioridad o permanencia que deben operar en caso de concurrir estos motivos en varias personas trabajadoras de forma simultánea en relación con la misma obra». Completando esta remisión, el art. 25.5 CCSC recoge «los criterios de prioridad o permanencia que deben operar en caso de existir un exceso de personas con la cualificación necesaria para desarrollar las mismas funciones dentro del mismo área funcional, nivel, función, grupo profesional y características de este (criterios generales, formación y tareas) según lo contenido en el Anexo X (clasificación profesional) y XI (encuadramiento de las categorías, grupos profesionales y niveles retributivos) del presente convenio general». El orden será el siguiente: «A) Persona trabajadora con más tiempo de servicio y experiencia en la empresa para el mismo puesto a ocupar en la nueva obra. B) Persona trabajadora con más tiempo de antigüedad en la empresa».

c) Todavía más alejado del parámetro «causas inherentes a la persona trabajadora», aunque también se incluye bajo este rótulo como motivo de extinción, se encuentra «la inexistencia en la provincia en la que esté contratada la persona trabajadora de obras de la empresa acordes a su cualificación profesional, nivel, función y grupo profesional, una vez analizada su cualificación o posible recualificación», tratándose nuevamente de un motivo organizativo o productivo capaz de justificar un despido objetivo [art. 52 c) y 51 ET]. La referencia a la provincia ya aparecía como marco geográfico en la regulación convencional anterior del contrato fijo de obra, que permitía la prestación de servicios en varias obras de forma sucesiva con un límite de 3 años.

En cualquier caso, en los dos últimos apartados mencionados (b y c), la empresa deberá notificar la extinción del contrato a la persona trabajadora afectada con una antelación de quince días a su efectividad.

El art. 25 CCSC permite a la empresa sustituir el mencionado preaviso «por un importe equivalente a los días de preaviso omitidos calculado sobre los conceptos salariales de las tablas del convenio colectivo que resulte de aplicación, todo ello sin perjuicio de la notificación escrita del cese. El citado importe deberá incluirse en el recibo de salario con la liquidación correspondiente al cese».

7.- La nueva disposición adicional 3.ª LSC establece que la extinción del contrato indefinido «por motivos inherentes a la persona trabajadora», cuyo régimen jurídico será aplicable con independencia del número de personas afectadas, «deberá ser puesta en conocimiento de la representación legal de las personas trabajadoras con una antelación de siete días a su efectividad». Se atribuye, por tanto, una mera competencia de información a los representantes de los trabajadores sin que llegue a articularse ni siquiera como consulta ni tampoco como negociación.

La aludida referencia a que el procedimiento extintivo sea único «con independencia del número de personas afectadas» pretende excluir la aplicación de las reglas procedimentales establecidas en los arts. 51 y 52 ET, lo cual enlaza, a su vez, con la configuración de las causas extintivas como inherentes a la persona trabajadora. Esta última noción se traslada desde la normativa europea en materia de despido colectivo (Directiva 98/59), que impone el cómputo de los despidos por uno o varios motivos no inherentes a la persona trabajadora para determinar si concurre un despido de este tipo. Por ende, al clasificar la extinción del contrato indefinido adscrito a obra en el marco de los motivos inherentes a la persona trabajadora se pretende excluir tales hipótesis del marco de los despidos de carácter económico, sustituyendo los específicos procedimientos establecidos para ellos (colectivo o individual/plural) por el que se establece en la disposición adicional 3.ª LSC[43].

8.- En todo caso, la disolución del vínculo «dará lugar a una indemnización del siete por ciento calculada sobre los conceptos salariales establecidos en las tablas del convenio colectivo que resulte de aplicación y que hayan sido devengados durante toda la vigencia del contrato, o la superior establecida por el Convenio General del Sector de la Construcción». Se acoge, por tanto, el parámetro tradicional que el CCSC había establecido como cuantía indemnizatoria inherente a la extinción de los contratos temporales en el sector, lo que en la práctica se traduce en un montante superior al previsto legalmente para la terminación de los contratos temporales (12 días de salario por año de servicio), pero inferior al establecido para los despidos por causas empresariales (20 días de salario por año de servicio con el máximo de 12 mensualidades).

La nueva disposición adicional 3.ª LSC sigue, además, el mismo modelo de indemnización previsto anteriormente en el CCSC, esto es, «sustentado

43 Goerlich Peset, J.M, en Goerlich Peset, J.M; Mercader Uguina, J.R. y De La Puebla Pinilla, A.: *La reforma laboral de 2021. Un estudio del Real Decreto Ley 32/2021*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022, p. 69.

sobre un solo parámetro, a diferencia del resto de contratos de naturaleza temporal… donde el montante se ancla sobre dos items: número de años de servicio y salario último devengado»[44]. Ahora bien, se recoge ahora en una norma de rango de ley, asegurando el respeto convencional futuro que sólo podría actuar in mellius.

9.- El Real Decreto Ley 32/2021 modifica el artículo 267.1 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS) para incluir, junto con el despido, un nuevo supuesto de situación legal de desempleo relativo a la extinción del contrato por motivos inherentes a la persona trabajadora, sin necesidad de que el trabajador haya alegado causa alguna para el rechazo de la oferta de colocación. Tal previsión encaja con dificultad con la regla general establecida en el art. 262.1 TRLGSS cuando define el objeto de la prestación de desempleo que se circunscribe a «quienes… pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo o vean suspendido su contrato o reducida su jornada ordinaria de trabajo»[45].

En fin, a la vista de esta nueva regulación, como con acierto se ha dicho, tras el Real Decreto Ley 32/2021, «la adaptación a la temporalidad del objeto de la prestación de servicios se ha desplazado desde la duración del contrato de trabajo a la regulación de una causa específica de extinción contractual del nuevo contrato indefinido adscrito a obra…, cambiando, así, el enfoque desde la flexibilidad de entrada a la flexibilidad de salida»[46]. Se dibuja, por ende, un contrato indefinido en el que se establecen causas extintivas específicas, lo cual provoca que, pese a su nombre, no sea sino, de nuevo, un vínculo de duración determinada con amplias posibilidades de recolocación[47].

5.- Limitaciones a la subcontratación en la eco-construcción

Pese a que el trabajo en el sector de la construcción no forma parte del catálogo de relaciones laborales especiales, lo cierto es que cuenta con una

44 Lantarón Barquín, D.: «Contrato fijo de obra: fijación y revelado de una especial figura contractual en la era digital», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 2, núm. 2, 2022, p. 56.

45 Aragón Gómez, C.: «Del contrato fijo de obra al contrato indefinido adscrito a obra: un cambio meramente estético a efectos estadísticos», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 3, núm. extra 0, 2022, pp. 43 y ss.

46 Vicente Palacio, A.: »La supresión del contrato para obra o servicio determinado y el nuevo papel del contrato fijo discontinuo en el ámbito de las contratas», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, núm. 2, 2022, pp. 83 y 85.

47 Goerlich Peset, J.M., en Goerlich Peset, J.M.; Mercader Uguina, J.R. y De La Puebla Pinilla, A.: *La reforma laboral de 2021. Un estudio del Real Decreto Ley 32/2021*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022, p. 58.

normativa sectorial específica de interés para los trabajadores, lo cual no puede calificarse sino de positivo.

Cabe mencionar, así, la Ley 38/1999, donde se regulan las exigencias técnicas y administrativas de la edificación y los agentes intervinientes, y su desarrollo en el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. También, el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción[48]. Por su parte, el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, que contiene una prolija regulación sobre coordinación de actividades empresariales desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales que se aplica con toda intensidad tanto en la fase de proyecto como de ejecución de la obra (disposición adicional primera), lo cual ayudará a aquilatar la distribución de obligaciones y responsabilidades entre todos los agentes presentes[49]. A todo ello, hay que añadir las previsiones legales del art. 42 ET, relativo a las contratas y subcontratas, de especial incidencia aplicativa en esta actividad productiva, y, cómo no, la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción (LSC) y sus limitaciones al encadenamiento de contratas y subcontratas. Todo ello sin olvidar las exhaustivas previsiones convencionales sobre prevención de riesgos recogidas en el CCSC, de aplicación a las actividades dedicadas a: a) Construcción y obras públicas. b) Conservación y mantenimiento de infraestructuras. c) Canteras, areneras, graveras y la explotación de tierras industriales. d) Embarcaciones, artefactos flotantes y ferrocarriles auxiliares de obras y puertos. e) Comercio de la construcción mayoritario y exclusivista, f) las dedicadas a procesos de construcción industrializada (art. 3).

---

48 Andiuza Arriola, R.: "El Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción", en AA.VV.: *Responsabilidades por riesgos laborales en la edificación*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 397 y ss.; García Gutiérrez, M.L.: «Régimen jurídico de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Su problemática», *Documentación Laboral*, núm. 70, 2004, Vol. I, pp. 109 y ss.; Castro Sánchez, M.A.: *Manual de prevención de riesgos en la construcción*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004, pp. 15 y ss.; Luján Alcaraz, J.: «Las disposiciones mínimas de seguridad y salud laboral en las obras de construcción», *Aranzadi Social*, 2004, Tomo V, p. 178 ó Tolosa Tribiño, C.: *Prontuario de seguridad en la edificación*, 2.ª edición, Pamplona, Aranzadi, 2008, pp. 541 y ss.

49 Blasco Mayor, A.: «Previsiones y carencias de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales frente al fenómeno de la externalización», *Actualidad Laboral*, núm. 5, 1996, p. 8.; Martín Toval, L.: «La coordinación de actividades empresariales en materia de prevención de riesgos laborales», *Temas Laborales*, núm. 71, 2003, pp. 104 y ss. ó García Piqueras, M.: «Obligaciones y responsabilidades en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. De la insuficiencia a la indeterminación», *Temas Laborales*, núm. 47, 1998, pp. 29 y ss. Por extenso, González Díaz, F.A.: «Alcance de la deuda de seguridad y salud en el trabajo en los supuestos de contratas y subcontratas», *Aranzadi Social*, 1999, Vol. II, pp. 2713 y ss. y *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, Madrid, CES, 2002, p. 89.

La construcción, en general y la ecológica en particular, integra uno de los sectores de la actividad con mayores tasas de accidentabilidad del tejido económico, en la medida en que se utiliza de manera muy frecuente el mecanismo de la subcontratación en cadena marcado por la temporalidad de los nexos y donde las empresas implicadas se caracterizan por sus reducidas dimensiones o por revestir la forma de trabajo autónomo, muchas veces falso[50]. De gran interés resulta, pues, la modificación vertida en el art. 42 ET por la reforma de 2021, que impide utilizar el contrato por obra o servicio asociado a una contrata, siguiendo la interpretación judicial sostenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 2020, en virtud de la cual cuando la actividad de la contratista consiste «precisamente, en desarrollar servicios para terceros», no concurre el requisito de que esa obra o servicio presente la «autonomía y sustantividad propia, dentro de lo que es la actividad laboral de la empresa», que se exigía con anterioridad a la reforma de 2021 para poder justificar la temporalidad del contrato de trabajo. Pese a este avance, tampoco cabe olvidar que la LSC había introducido serios vetos a la subcontratación para este sector, que extiende su ámbito de aplicación quien contrata (como contratista respecto de la empresa principal) o subcontrata (como subcontratista de la contratista o de otra subcontratista) con una empresa del sector de la construcción alguna de las actividades del art. 2, que incluye los trabajos a los que hace referencia el apartado 45 del Código Nacional de Actividades Económicas (o Clasificación Nacional de Actividades Económicas, CNAE), según el cual se consideran obras de construcción aquellas que se ejecuten con tecnologías propias de la construcción o la ingeniería civil[51].

5.1.- Niveles máximos de descentralización

Al fijarse en los arts. 4 y 5 LSC, bajo la denominación de normas generales sobre subcontratación en el sector de la construcción, requisitos exigibles a contratistas y subcontratistas y un régimen particular de limitaciones a la subcontratación en el sector, se están imponiendo a la empresa cortapisas legales con proyección y efectos directos en la descentralización como forma de organización productiva, con el fin último de poner freno a la situación objetiva detectada anteriormente, en la que se observaba un exceso

50 Martínez Barroso, M.R.: «Construcción», en AA.VV (Agra Viforcos, B., Dir.): *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017, pp. 363 y ss.

51 García Blasco, J.: «La subcontratación en la construcción: el ámbito de aplicación de su régimen jurídico y los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas», en AA.VV (García Blasco, J., Dir.): *La Subcontratación en el Sector de la Construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del RD 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla*, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, 2.ª edición, 2009, p. 17. Por extenso, Llobera Vila, M.: *Límites a la subcontratación en el sector de la construcción y libre prestación de servicios*, Albacete, Bomarzo, 2010.

en la cadena de contratas. Se dota, pues, de un objeto y finalidad triple: En primer lugar, exigiendo el cumplimiento de determinadas condiciones para que las subcontrataciones que se efectúen a partir del tercer nivel tengan carácter excepcional y respondan a causas objetivas, con el fin de prevenir prácticas que pudieran derivar en riesgos para la seguridad y salud en el trabajo. En segundo término, recabando una serie de requisitos de calidad o solvencia a las empresas que vayan a actuar en este sector y reforzando estas garantías en relación con la disposición de la formación en prevención de riesgos laborales de sus recursos humanos, con la acreditación de la organización preventiva de la propia empresa y con la calidad del empleo, precisando unas mínimas condiciones de estabilidad de la plantilla. En tercer lugar, introduciendo los adecuados mecanismos de transparencia en las obras de construcción mediante determinados sistemas documentales y de reforzamiento de los mecanismos de participación de los trabajadores de las distintas empresas intervinientes en la obra[52].

Para asegurar la efectividad de esta novedosa regulación de la subcontratación en las obras de construcción, la Ley, de una parte, introduce un nuevo supuesto de responsabilidad solidaria del contratista y del correspondiente subcontratista, cuando éste incumpla las obligaciones de acreditación y registro exigidas en el art. 4.2 LSC o el régimen de subcontratación establecido en el art. 5, respecto de las obligaciones laborales y de Seguridad Social, derivadas de la ejecución del contrato acordado (art. 7.2), e incorpora, de otra, las oportunas modificaciones del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS), tipificando las infracciones administrativas que pueden derivarse de la deficiente aplicación de dicha Ley. Este específico ámbito de responsabilidad empresarial se configura «sin perjuicio de otras responsabilidades establecidas en la legislación social», es decir, se suma al régimen común de responsabilidades preexistente, ampliándolo. Y es que, con carácter general, lo previsto en la nueva norma no impide «la aplicación a las subcontrataciones que se realicen en el sector de la construcción de lo dispuesto en el art. 42 ET y en el resto de la legislación social»

52 Tan sólo el 18,4 por 100 de los accidentes de trabajo en la construcción los sufren los trabajadores indefinidos, mientras que este porcentaje se eleva al 81,6 por 100 en el caso de empleados temporales. Calvo Gallego, J.: «La nueva Ley sobre subcontratación en el sector de la construcción», *Temas Laborales*, núm. 87, 2006, p. 24. También, Gutiérrez Arranz, R.: «Comentario a la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción», *Información Laboral (Legislación y Convenios Colectivos)*, núm. 4, 2007, pp. 2 y ss.; Mercader Uguina, J.R. y Nieto Rojas, P.: «La Ley reguladora de la Subcontratación en el sector de la Construcción», *Relaciones Laborales*, Tomo I, 2007, pp. 815 y ss. ó Sempere Navarro, A.V.: «Limitaciones a la subcontratación en obras de construcción», en AA.VV (De Val Tena, A.L. y García Blasco, J., Coords.): *La subcontratación en el sector de la construcción: análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre*, Pamplona (Aranzadi), 2007, pp. 39 y ss.

(art. 1.1 LSC)[53]: responsabilidad solidaria durante los tres años siguientes a la terminación del encargo respecto de las obligaciones referidas a la Seguridad Social y durante el año siguiente a la finalización del encargo sobre las obligaciones salariales, siempre que se trate de externalizaciones ubicadas dentro de los márgenes de la propia actividad.

5.2.- Porcentajes de empleo fijo

Teniendo en cuenta que los trabajadores temporales sufren más accidentes que los fijos de plantilla, la LSC establece un número mínimo de vínculos indefinidos para cuantas empresas se dediquen a ser contratadas o subcontratadas habitualmente para la realización de trabajos en este sector de la actividad, cuyos índices de peligrosidad superan con creces los de cualquier otro y en el cual la tasa de temporalidad era casi el doble que la del conjunto del empleo asalariado[54]. Resulta obligatorio, por tanto, para las empresas, que pretendan actuar en el sector de la construcción como contratistas o subcontratistas, disponer de un nivel mínimo de empleo fijo en relación al volumen total de la plantilla (incluyendo tanto el personal que trabaja en oficinas como el que presta servicios a pie de obra). A tal fin se marcan unas referencias porcentuales, proyectables al tiempo que va transcurriendo desde la entrada en vigor de esta Ley para facilitar la adaptación de las estructuras empresariales a la nueva organización del trabajo que las exigencias legales establecen y al nuevo modelo de urbanismo[55].

---

53 Val Tena, A.L.: «La subcontratación en el sector de la construcción y la extensión de las responsabilidades empresariales: viejos y nuevos supuestos», en AA.VV (García Blasco, J., Dir.): *La subcontratación en el sector de la construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla,* 2.ª edición, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, 2009, p. 220. De interés es la STS, Social, 18 septiembre 2018 (rec. 144/2017) que considera responsable también a la empresa principal de la caída en altura sufrida por un trabajador que estaba colocando planchas en una cubierta de una fábrica de chocolates, pues aun cuando las tareas encomendadas sean ajenas a la propia actividad de la empresa principal, ello no comporta sin más la exoneración de su responsabilidad, pues también a la principal le es exigible el cumplimiento de las normas de seguridad y prevención de riesgos laborales. Al tiempo de la caída no existía vigilancia, no se había designado un recurso preventivo ni se habían impartido instrucciones sobre la forma de ejecución de los trabajos. Por tanto, el empresario principal pude ser empresario infractor cuando el accidente se produce dentro de su esfera de control y ha incumplido las normas sobre seguridad en el trabajo. Igualmente, cabe mencionar la STS, Social, 23 enero 2020 (rec. 2332/2017), que considera responsable solidaria de la empresa principal dedicada a la construcción y entrega al promotor de una central de producción eléctrica a otra empresa contratista que se dedica a la instalación de los sistemas de seguridad.

54 Fernández López, M.F.: «El derecho de las contratas entre la licitud y la prevención», *Revista de Derecho Social*, núm. 36, 2006, p. 52.

55 González Ortega, S.: «Los requisitos exigibles a contratistas y subcontratistas para su intervención en los procesos de externalización productiva en el sector de la construc-

El pretendido incremento de trabajadores fijos de plantilla[56] no debe hacer olvidar, sin embargo, las dificultades de aplicación práctica de dicha pretensión, no en vano se trata de un sector en donde la variación de las dotaciones de mano de obra por efectos de la temporalidad es una característica implícita de la naturaleza de la actividad, que se debe intentar seguir corrigiendo. Por tal razón, la forma de cómputo que establece el desarrollo normativo de esta Ley, el cual tuvo lugar por Real Decreto 1109/2007, atiende a unos parámetros novedosos en el ordenamiento jurídico español, caracterizados por los dos siguientes aspectos: la flexibilidad en el cómputo, al tomar un período de referencia de doce meses con objeto de evitar exigencias desproporcionadas que resultarían de aplicar las reglas de forma diaria y mensual; y la estricta proporcionalidad que se mantiene en la exigencia del porcentaje, al tomar como base los días trabajados por los trabajadores temporales e indefinidos a lo largo de esos doce meses[57]. Su finalidad no es otra que terminar con la inveterada costumbre de crear empresas constructoras con una estructura material y laboral minimalista.

El mecanismo habilitado se basa en dos cálculos relativamente sencillos y en la comparación de sus resultados. En primer lugar, se hallaría la dimensión laboral de la empresa mediante la división por trescientos sesenta y cinco de la suma de todos los días trabajados por cualquier empleado por cuenta ajena durante los últimos doce meses anteriores al momento del cálculo. Y ello, por tanto, con independencia de si siguen o no trabajando para la empresa y del tipo de contrato o de su duración superior o inferior al año, si bien no parece que puedan computarse los cedidos por empresas de trabajo temporal. A estos efectos, se tendrán en cuenta, además, tanto los días efectivamente trabajados, como los de descanso semanal, los permisos retribuidos y días festivos, las vacaciones anuales y, en general, los períodos en que se mantenga la obligación de cotizar[58].

Una vez obtenido este total, en segundo lugar, se calculará sobre el mismo el porcentaje que debería ser cubierto con trabajadores indefinidos, esto es, el 30 por 100 dada la fecha actual. Y finalmente, como tercer paso, se comparará este dato con el resultado de dividir, nuevamente entre trescientos

---

ción», en AA.VV (Mercader Uguina, J.R., Coord.): *La nueva Ley Reguladora de la Subcontración en la Construcción*, Valladolid, Lex Nova, 2007, p. 70.

56 Merino Segovia, A.: *Comentarios a la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción*, Albacete, Bomarzo, 2006, p. 56.

57 Pedrajas Moreno, A. y Sala Franco, T.: «La subcontratación en el sector de la construcción. A propósito de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, que regula la misma y de su desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto», *Tirant on Line*, núm. 1.126.932, 2007, p. 8.

58 García Blasco, J. y Aguilar Martín, M.C.: «La subcontratación en la construcción: a propósito del Reglamento de 24 de agosto de 2007», *Aranzadi Social,* núm. 17, 2009, pp. 77 y ss.

sesenta y cinco, la totalidad de días trabajados por empleados con contratos indefinidos, incluidos los fijos discontinuos, durante el mismo período de tiempo de doce meses o el inferior específico para las empresas de nueva creación. En estos casos la principal duda sería cómo computar los días que durante ese período hayan trabajado aquellos empleados con contratos temporales posteriormente convertidos en indefinidos. El tenor literal de la norma parece apoyar el cómputo tan sólo de los días trabajados con esa última condición, pero quizás no sea esa la solución más adecuada atendiendo a la finalidad del precepto, pues impediría que una empresa pudiera rápidamente ajustarse a las exigencias de la norma. De ahí que parezca más razonable computar todos los días trabajados por esos empleados con independencia de que en el momento de prestar los servicios lo hicieran bajo una relación temporal. Desde esta misma perspectiva, tampoco podrán computar como trabajadores indefinidos los mal denominados «fijos de obra», que, como ya consta, permitía a un trabajador participar sucesivamente en varias construcciones durante un período máximo de tres años, o incluso más si los trabajos de su especialidad se extienden más allá del citado plazo, prolongándose éste hasta la terminación de la última obra emprendida[59], pero sí podrán tenerse en cuenta los contratados bajo la nueva modalidad de «contrato indefinido adscrito a la obra».

En definitiva, el paso dado por la LSC en cuanto a la exigencia de estabilidad en el empleo ha sido de gigante, y bien podría extenderse a todos los procesos de subcontratación de parcelas de la actividad privada o pública como avanzadilla para la lucha contra la precariedad y la temporalidad en beneficio de la reducción de los índices de siniestralidad[60]. Al tiempo, esta Ley no trata de erradicar el fenómeno de la subcontratación ni de auspiciar que todos los trabajadores pertenezcan a la empresa principal, pero sí de que existan estrictos controles que aseguren que las empresas contratistas y subcontratistas no eludan sus responsabilidades, ofrezcan garantías y cumplan adecuadamente con sus obligaciones de seguridad, estando provistas de una organización, capacidad económica, medios técnicos eficaces, maquinaria y trabajadores formados para obtener una producción competitiva, de calidad y desarrollada en condiciones tales que no pongan en riesgo la seguridad y salud de los asalariados, aspectos todos ellos a valorar muy positivamente en el nuevo urbanismo y las actividades empresariales que conlleva[61].

---

59 Aragón Gómez, C.: «El contrato fijo de obra en el nuevo convenio de la construcción, ¿un mecanismo de estabilidad en el empleo?», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2008, pp. 21 y ss.

60 Álvarez Cuesta, H.: *La precariedad laboral: análisis y propuestas de solución*, Albacete, Bomarzo, 2008, p. 115.

61 Lanzadera Arencibia, E.: «La limitación de la subcontratación en el sector de la construcción: comentario sobre la Ley 32/2006, de 18 de octubre», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros),* núm. 288, 2007, pp. 45 y ss.

6.- El papel de los agentes técnicos

El ordenamiento jurídico se ha ocupado de manera específica de los riegos laborales que surgen alrededor de la actividad constructiva, apostando por la intervención de figuras específicas con competencias detalladas en materia preventiva, con proyección sobre el modelo de construcción verde[62].

Así, el promotor o propietario puede confiar la dirección técnica de la obra a una persona jurídica, en cuyo caso será esta última la que determinará las personas físicas adscritas a cada función, pues solamente ellas son capaces de realizar la actividad profesional encomendada por el promotor, produciéndose con frecuencia la constitución de empresas de consultoría que contratan en régimen laboral a técnicos competentes que, tras la suscripción del oportuno contrato mercantil entre la promotora y la empresa de servicios, pasan a realizar estas funciones técnicas[63]. Otra posibilidad es que el promotor recurra directamente a los técnicos, que como trabajadores autónomos, desarrollan los cometidos correspondientes, pudiendo, en cualquier caso, mencionar las siguientes figuras:

6.1.- Coordinación de seguridad y salud

Designado por el promotor y piedra angular del sistema de prevención de riesgos laborales en las obras de construcción, se introduce en nuestro ordenamiento por el Real Decreto 1627/2007, que distingue, a su vez, dos tipos: el que desarrolla sus funciones durante la confección del proyecto, de obligada existencia cuando en dicha elaboración intervienen varios proyectistas, y el que lo hace durante la ejecución de la obra, de presencia necesaria cuando en la ejecución de la obra intervenga más de una empresa, una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos (arts. 2 y 3)[64].

Se considera competente para desempeñar las tareas de coordinador aquella persona que posea titulaciones académicas y profesionales habilitantes, así como conocimientos en actividades de construcción y de prevención de riesgos laborales acordes con las funciones a desempeñar según el Real

62 Sánchez, V., «Las implicaciones de la economía digital en el sector de la construcción», *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016, p. 305; Vinuesa Angulo, J. y Porras Alfaro, D., «La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 35, 2017, p. 105 ó Menéndez Rexach, A., «Los objetivos económicos de la regulación del suelo (1956-2015)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, p. 293.

63 Illueca Ballester, H.: *Descentralización productiva y prevención de riesgos laborales en las obras de construcción*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, p. 229.

64 Luján Alcaraz, J.: «La seguridad y salud laboral en las obras de construcción», *Aranzadi Social*, núm. 5, 2007, pp. 839 y ss.

Decreto 1627/1997. Dichas titulaciones serán las de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus competencias y especialidades, tal y como aclara la disposición adicional 4.ª LE[65]. A la luz del CCSC, debe disponer también de la formación inicial en materia preventiva (conceptos básicos sobre seguridad y salud, técnicas preventivas elementales sobre riesgos genéricos, primeros auxilios y medidas de emergencia, así como derechos de participación, información, consulta y propuestas), además de la propia de los responsables de obra y técnicos de ejecución, de los mandos intermedios, de los delegados de prevención, de administrativos y del tronco común de los oficios.

Aunque el Real Decreto 1627/1997 no distingue entre obras que exigen proyecto y las que no lo exigen[66], la Guía Técnica sí establece dicha diferenciación, reconociendo, en unos casos, que no se requiere dicho instrumento porque no es necesario para su tramitación administrativa al tratarse de obras menores (revoco de pintura de fachadas, patios, cajas de escalera, montaje y desmontaje de instalaciones, bajantes, canalones, cableado de fachadas, auscultación de puentes o reparación de humedades en túneles). En otros casos, la no exigencia de proyecto deviene del carácter urgente de la obra (reparación rápida de un dique de contención, demoliciones por peligro inminente, apeos, apuntalamientos o refuerzos perentorios de estructuras o edificios, reparaciones de socavones o hundimientos de viales o roturas en conducciones de agua, gas, saneamiento…). En fin, un tercer grupo de obras en las que no se exige proyecto son aquéllas de escasa importancia tecnológica y económica que requieren poco tiempo para su ejecución y que, por su escasa entidad, suelen realizarse en el momento en que resulta más conveniente para el promotor y el contratista (acometidas de servicios a edificios como gas, agua, electricidad o teléfono, pequeñas reparaciones de aceras, sustitución de algunas tejas en una cubierta y el bacheo de obras públicas).

Atendiendo a esta regulación, muchas de las obras relacionadas con la regeneración, renovación y rehabilitación urbana no necesitan proyecto, razón por la cual la figura que realmente va a tener importancia es la del coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, que se encarga de: a) coordinar la aplicación de los principios generales de preven-

65 Gómez Arbós, J.: «La dependencia entre el promotor y el coordinador de seguridad y salud en obras de construcción y las responsabilidades derivadas de la misma en el ámbito social», *Justicia Laboral*, núm. 40, 2009, pp. 31 y ss.

66 El proyecto, a los efectos del Real Decreto 1627/1997, integra el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras de construcción de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable a cada obra, considerándose que la dirección técnica y económica de un proyecto está formada, como mínimo, por las siguientes partes: memoria, pliego de condiciones, planos, mediciones y presupuesto. Vicente Palacio, A.: *El coordinador de seguridad y salud en la ejecución de las obras de construcción. Obligaciones y responsabilidades,* Granada, Comares, 2008, p. 15.

ción y de seguridad tanto al tomar las decisiones técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente, como de estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de trabajo; b) coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y los trabajadores autónomos apliquen de manera responsable los principios de la acción preventiva; c) aprobar el plan de seguridad y salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo (instrumento básico de ordenación de las actividades de identificación y, en su caso, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva —art. 7.3 Real Decreto 1627/1997—); d) organizar la coordinación de actividades empresariales de acuerdo con lo previsto en el art. 24 LPRL; e) coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo; f) adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra (art. 9 Real Decreto 1627/1997)[67].

Además, el coordinador en fase de ejecución está facultado para ordenar la paralización de los tajos o, en su caso, de la totalidad de la obra en caso de apreciar circunstancias de riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores (art. 14 Real Decreto 1627/1997).

Junto a este elenco de funciones, la LSC y el Real Decreto 1109/2007 atribuyen al coordinador otra competencia adicional: recibir información del contratista sobre la anotación de cada subcontratación, incluidas las excepcionales permitidas en los supuestos de fuerza mayor, en el Libro de Subcontratación.

El coordinador de seguridad y salud durante la ejecución tendrá bajo su custodia el libro de incidencias, al cual tendrán acceso los directores facultativos, los contratistas y subcontratistas, los autónomos, las personas u órganos con responsabilidades preventivas en las empresas intervinientes, los representantes de los trabajadores y los técnicos de los órganos especializados en materia de seguridad y salud laboral de las Administraciones públicas, quienes podrán realizar anotaciones. Cuando el apunte se refiera a cualquier incumplimiento de las advertencias u observaciones previamente anotadas en dicho libro o en el supuesto de paralización de los trabajos, el coordinador estará obligado a remitir, en el plazo de 24 horas, una copia a la Inspección de Trabajo, a los representantes de los trabajadores y al contratista (art. 1.3 Real Decreto 1627/1997)[68].

---

67 Fernández Docampo, B.: *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción: obligaciones y responsabilidades*, Pamplona, Aranzadi, 2003, pp. 33 y ss.

68 Durán López, F.; Tudela Cambronero, G. y Valdeolivas García, Y.: *Informe sobre la situación de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción de España*, Madrid, Edisofer, 2007, p. 189.

Con independencia de la existencia del coordinador de seguridad y salud, la presencia de los recursos preventivos se aplica con alguna especialidad en las obras de construcción: 1) es preceptiva su presencia en cada contratista y tendrá por objeto vigilar el cumplimiento de las medidas incluidas en el plan de seguridad y salud comprobando su eficacia; 2) si los riesgos pueden verse agravados o modificados por la concurrencia de operaciones diversas desarrolladas sucesiva y simultáneamente que hagan necesario el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo; 3) si se desarrollan actividades con riesgos especiales (anexo II Real Decreto 1627/1997); 4) si la necesidad de esta presencia es requerida por la Inspección de Trabajo cuando las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones detectadas (disposición adicional 14.ª LPRL)[69].

Algunas Comunidades Autónomas han optado por crear registros en los que, con carácter meramente informativo, pueden inscribirse las personas que pretendan desarrollar actividades de coordinación en las obras de construcción[70], permitiendo disponer de un listado de técnicos capacitados y cualificados para ejercer tal tarea en las obras de construcción, sin que la inscripción tenga ningún efecto constitutivo o habilitante para el ejercicio de las correspondientes funciones[71]. En todo caso, el coordinador ha de ser siempre una persona física, de modo que la contratación de una persona jurídica exige la designación posterior del técnico responsable que ha de desempeñar sus funciones dentro del proceso constructivo, siendo admisible la designación de una segunda o tercera persona cuando las características de la construcción lo exijan (procesos productivos continuos, obras de gran dimensión…)[72].

6.2.- Dirección facultativa

Definido en términos idénticos por el art. 2.1 g) Real Decreto 1627/1997 y por el art. 3 c) LSC, es aquel «técnico competente, designado por el promo-

69 Carrero Domínguez, C.: «Acercamiento al estudio de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Consideraciones generales», en AA.VV (Mercader Uguina, J.R. Dir.): *Las relaciones laborales en el sector de la construcción*, Valladolid, Lex Nova, 2007, p. 426.

70 Sin ánimo exhaustivo, Madrid, a través del Decreto 33/1999, de 25 de febrero; Andalucía, mediante el Decreto 166/2005, de 12 de julio ó Galicia, a través del Decreto 153/2008, de 24 de abril. Illueca Ballester, H.: *Descentralización productiva y prevención de riesgos laborales en las obras de construcción,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, p. 242.

71 STS, Cont-Admtivo, 30 junio 2004 (rec. 5305/2002).

72 Carranza Moreno, M.P.: «El promotor en las obras de construcción. Responsabilidad administrativa», *Comunicación al IV Congreso Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Murcia, 2004, p. 6.

tor, encargado de la dirección y el control de la ejecución de la obra». La LE aclara que la dirección facultativa está integrada, a su vez, por dos figuras[73]:

a) El director de la obra, esto es, el agente que dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto (art. 12). Para la construcción de edificios destinados a uso administrativo, sanitario, religioso, residencial, docente y cultural ha de ser arquitecto. Para la construcción de edificaciones de carácter aeronáutico, agropecuario, de la energía, de la hidráulica, minero, de telecomunicaciones, del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, forestal industrial, naval, de la ingeniería de saneamiento e higiene y accesorio a las obras de ingeniería y explotación, ha de ser ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto. Para la construcción de edificaciones restantes, puede ser arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

b) El director de la ejecución de obra, que asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y calidad de lo edificado, con los mismos requisitos de titulación especificados en el apartado anterior en función del uso de la edificación (art. 13)[74].

Así pues, en el tipo de edificio más generalizado y de mayor interés para el presente estudio, el destinado a actividades básicamente residenciales, la dirección facultativa está formada por arquitectos (director de obra) y arquitectos técnicos (director de la ejecución de la obra). La primera, que se ocupa de los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, sirve para que el proyecto sea debidamente interpretado y las modificaciones que sean necesarias no traicionen su espíritu, al tiempo que armonizan siempre con los intereses del promotor y las exigencias reglamentarias. La segunda se ocupa de que los productos tengan las características especificadas y de que los procedimientos de ejecución garanticen que las unidades de obra y las instalaciones alcancen las prestaciones esperadas, además de certificar los trabajos realizados y documentar las operaciones de control que sean necesarias[75].

---

73 Paramio Paramio, A.: *Problemática de la subcontratación en la construcción. Análisis jurídico y resoluciones prácticas*, Valladolid, Lex Nova, 2009, pp. 135 y ss.

74 López-Romero González, M.P.: «El Real Decreto 1627/1997 sobre medidas de seguridad y salud en las obras de construcción», *Información Laboral*, núm. 3, 2002, pp. 23 y ss.

75 Mercader Uguina, J.R. y Nieto Rojas, P.: «Objeto, ámbito de aplicación y definiciones en la Ley de Subcontratación en el sector de la construcción», en AA.VV (Mercader Uguina, J.R., Coord.): *La nueva Ley reguladora de la Subcontratación en la Construcción*, Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 34-35.

6.3.- Evaluación de edificios

A la luz de las últimas reformas de la legislación urbanística, es necesario destacar el progresivo incremento de actividades relacionadas con la certificación de las evaluaciones de los edificios cuyo objetivo redunda en la mitigación del cambio climático, asegurando al tiempo el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados y seguros. Este instrumento crea oportunidades laborales tangibles, bien por cuenta ajena, bien, con mayor frecuencia, por cuenta propia, para la prestación de servicios de alta cualificación.

El evaluador de edificios es el técnico encargado de evacuar un informe aglutinador de tres extremos: la evaluación del estado de conservación del edificio (clásica inspección técnica de edificios), de las condiciones básicas de accesibilidad universal, movilidad y cohesión social, así como de eficiencia energética, esta última regulada en el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio[76].

Este nuevo documento de evaluación de edificios se asienta sobre el deber de conservación que atañe a todo propietario del inmueble, si bien se eleva sobre él para conectar de forma más ambiciosa con el cambio de rumbo urbanístico: mejorar e incrementar la sostenibilidad ambiental, social y eco-

76 Cuyo ámbito de aplicación se extiende a: a) Edificios de nueva construcción. b) Edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario. c) Edificios o partes de edificios pertenecientes u ocupados por una Administración Pública, entendiendo por esta última la definida en el artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con una superficie útil total superior a 250 m2. d) Edificios o partes de edificios en los que se realicen reformas o ampliaciones que cumplan alguno de los siguientes supuestos: 1.º Sustitución, instalación o renovación de las instalaciones térmicas tal que necesite la realización o modificación de un proyecto de instalaciones térmicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio. 2.º Intervención en más del 25 % de la superficie total de la envolvente térmica final del edificio. 3.º Ampliación en la que se incremente más de un 10 % la superficie o el volumen construido de la unidad o unidades de uso sobre las que se intervenga, cuando la superficie útil total ampliada supere los 50 m2. e) Edificios o partes de edificios con una superficie útil total superior a 500 m2 destinados a los siguientes usos: 1.º Administrativo. 2.º Sanitario. 3.º Comercial: tiendas, supermercados, grandes almacenes, centros comerciales y similares. 4.º Residencial público: hoteles, hostales, residencias, pensiones, apartamentos turísticos y similares. 5.º Docente. 6.º Cultural: teatros, cines, museos, auditorios, centros de congresos, salas de exposiciones, bibliotecas y similares. 7.º Actividades recreativas: Casinos, salones recreativos, salas de fiesta, discotecas y similares. 8.º Restauración: bares, restaurantes, cafeterías y similares. 9.º Transporte de personas: estaciones, aeropuertos y similares. 10.º Deportivos: gimnasios, polideportivos y similares. 11.º Lugares de culto, de usos religiosos y similares. f) Edificios que tengan que realizar obligatoriamente la Inspección Técnica del Edificio o inspección equivalente. Fernández Scaglius, M.A.: «La integración ambiental en la contratación pública: el certificado de eficiencia energética de los edificios», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49, 2018, pp. 1 y ss.

nómica del propio núcleo urbano y rural, incidiendo lógicamente de forma positiva en las condiciones de trabajo[77].

Los técnicos encargados de su confección han de ser, bien facultativos competentes que actuarán como trabajadores autónomos, bien entidades de inspección registradas siempre que cuenten con dichos técnicos, encontrándose afectados intereses de diferentes colectivos de profesionales (arquitectos[78] e ingenieros[79]), cuyas tensiones competenciales se han visto agravadas por la devastadora crisis económica que desde hace unos años ha venido rondando a la construcción[80].

Atendiendo al criterio del uso del edificio, la nota informativa de la Subdelegación General de Urbanismo de 14 de enero de 2014 atribuye la competencia sobre el informe aquí analizado, en tanto se exige a los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva, encuadrados dentro del apartado 1, letra a) del art. 2.1 LE (que literalmente alude al uso «administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural»), a arquitectos y arquitectos técnicos[81]. Sin perjuicio de que ingenieros e ingenieros técnicos puedan suscribir otros informes para los edificios de usos referidos en el apartado b) del art. 2.1 Ley 38/1999 (aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones; del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explota-

77 Sobre los antecedentes de esta figura, Casares Marcos, A.: «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 29 y ss. También, Ramos Medrano, J.A.: *Los deberes urbanísticos de los propietarios del suelo*, Madrid, Dykinson, 1996, p. 84; Menéndez Rexach, A.: «El informe de evaluación de edificios en la Ley 8/2013», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014, p. 63 o Arroyo Yanes, L.M.: «El papel de la Administración Local en el impulso y fomento de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas», en AA.VV (Quintana López, T., Dir.): *Urbanismo sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016, pp. 153 y ss.

78 En tanto se trata de edificios de tipología residencial de vivienda colectiva. SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León, 16 noviembre 2012 (rec. 281/2011), Galicia 16 enero 2014 (rec. 4458/2013), Cataluña 30 octubre 2014 (rec. 40/2011) ó La Rioja 29 enero 2015 (rec. 25/2014).

79 Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia de 18 de diciembre de 2014, con apoyo en la STS, Cont-Admtivo, 24 mayo 2011 (TOL 2.139.528), que afirma que «al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido».

80 Menéndez Rexach, A.: «El informe de evaluación de edificios en la Ley 8/2013», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014, p. 63.

81 www.iee.fomento.gob.es

ción) o puedan asumir también la realización, si se hace de manera separada, de la certificación de la eficacia energética del edificio.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Supremo, aun cuando parcialmente, a raíz de un recurso interpuesto por el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España frente a la regulación que el Real Decreto 235/2013 ofrecía en relación con la cualificación profesional requerida para la elaboración de la certificación de eficiencia energética, entendiendo que ingenieros e ingenieros técnicos están capacitados para la elaboración de la citada certificación más reducida[82], si bien no entra en el informe de evaluación de edificios (de contenido más extenso)[83], que parece reservarse a arquitectos y arquitectos técnicos atendiendo al uso del suelo. Recientemente, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 25 de enero de 2023[84] ha señalado que el proyecto de eficiencia energética de un edificio objeto de licitación no tiene por qué ser suscrito por un arquitecto, no en vano no tiene por objeto la construcción de un edificio sino la mejora de la envolvente térmica de un edificio ya construido, así como la mejora de las obras de urbanización y ajardinamiento de su entorno.

Sin dejar de destacar la bondad del informe de evaluación de edificios en cuanto a su incidencia positiva sobre la habitabilidad del inmueble y el bienestar físico de los trabajadores involucrados en las construcciones, se considera conveniente que, cuanto antes, los Ministerios de Industria y de Transportes procedan a la promulgación de la Orden de determinación de las cualificaciones profesionales requeridas con el fin de evitar la conflictividad y clarificar este asunto, máxime cuando una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional[85] ha venido a señalar que «la emisión de un informe sobre la situación de conservación, las condiciones de accesibilidad y el grado de eficiencia energética de un edificio de uso residencial no tiene idéntica incidencia en motivos medioambientales ni exige un conocimiento tan especializado de la normativa y de las técnicas constructivas que impida a otros profesionales (distintos de arquitectos y arquitectos técnicos) realizarlo con las debidas garantías».

Todo ello sin olvidar que también existen sistemas de certificación voluntaria que pretenden igualmente evaluar la sostenibilidad de los edificios en función de una serie de criterios ambientales, de innovación, consumo, etc., entre los que cabe mencionar los denominados LEED, BREEAM o Pasivhaus, que igualmente dan ocupación a técnicos especializados, a la par que sucede con las ecoetiquetas o sellos otorgados por organismos acreditados

82 STS, Cont-Admtivo, 22 diciembre 2016 (rec. 177/2013).

83 Casares Marcos, A.: «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 29 y ss.

84 Núm. 95/2024.

85 SAN, Cont-Admtivo, 10 septiembre 2018 (rec. 16/2017).

que garantizan que el material empleado posee un bajo impacto ambiental, pudiendo mencionar, entre otras, AENOR-MedioAmbiente, European Union Eco-label o Certificación Forestal, FSC (Forest Stewardship Council)[86].

7.- Los vetos a las empresas de trabajo temporal en la construcción sostenible

Desde el punto de vista económico-productivo, resulta interesante para las organizaciones dedicadas a la construcción poder recurrir a las empresas de trabajo temporal (ETTs), cuya actividad principal sigue constituyendo, pese a otras posibilidades (intermediación en el mercado de trabajo, formación o asesoramiento jurídico-laboral), en suministrar, en régimen de exclusividad y de monopolio, trabajadores de manera temporal a empresas usuarias (art. 1 Ley 14/1994, de 1 de junio, de Empresas de Trabajo Temporal —LETT—)[87]. Otra cosa es que tal proceder contribuya a elevar las tasas de temporalidad en el sector e indirectamente a incrementar las tasas de siniestralidad laboral.

7.1.- Limitaciones a la cesión: puntos de partida y de llegada

Conviene recordar que, con anterioridad al régimen actual, el art. 8 Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, contemplaba un listado de trabajos para los cuales resultaba taxativamente prohibida la cesión[88]. La cuestión procedía del art. 5.1 Directiva 91/383, que permitía tal exclusión, o, en su defecto, la provisión de un control médico especial que pudiera, incluso, extenderse una vez concluida la relación laboral. El legislador interno, tomando como referente el Code du Travail francés, optó por la primera hipótesis en la redacción del derogado art. 8. b) LETT de 1994, en virtud del cual «las empresas no podrán celebrar contratos de puesta a disposición… para la realización de actividades y trabajos que, por su especial peligrosidad para la seguridad o la salud, se determinen reglamentariamente», lo cual tuvo lugar, de forma tardía, a través del mencionado art. 8 Real Decreto 216/1999.

86 CC.OO: *Guía de construcción sostenible*, 2005, p. 40. También, Fernández Scagliusi, M.A.: «La integración ambiental en la contratación pública: el certificado de eficiencia energética de los edificios», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49, 2018, p. 8.

87 Calvo Gallego, F.J. y Rodríguez-Piñero Royo, M.: «La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal», *Relaciones Laborales,* núms. 21-22, 2010, p. 160.

88 Mercader Uguina, J.R.: «Prevención de riesgos laborales y empresas de trabajo temporal (notas al Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero», *Relaciones Laborales*, núm. 10, 1999, p. 100.

La enumeración *numerus clausus* efectuada por este precepto reglamentario se circunscribía a nueve actividades[89], siendo de interés para este estudio la primera referida a «trabajos en obras de construcción a los que se refiere el Anexo II Real Decreto 1627/1997», en el cual se contemplaba una relación no exhaustiva, a saber[90]: a) Trabajos con riesgos especialmente graves de sepultamiento, hundimiento o caída de altura, por las particulares características de la actividad desarrollada, los procedimientos aplicados o el entorno del puesto de trabajo. b) Trabajos en los que la exposición a agentes químicos o biológicos supongan un riesgo de especial gravedad, o para los que la vigilancia específica de la salud de los trabajadores sea legalmente exigible. c) Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes para los que la normativa específica obliga a la delimitación de zonas controladas o vigiladas. d) Trabajos que expongan a riesgos de ahogamiento por inmersión. e) Obras de excavación de túneles, pozos y otros trabajos que supongan movimientos de tierra subterráneos. f) Trabajos realizados en inmersión con equipos subacuáticos. g) Trabajos realizados en cajones de aire comprimido. h) Trabajos que impliquen riesgos de explosivos. i) Trabajos que requieran montar o desmontar elementos prefabricados pesados.

Sin embargo, la Ley 35/2010 ha modificado el párrafo b) del art. 8 LETT, e incorporando una nueva disposición adicional segunda a esta Ley mucho más restringida que el régimen anterior, vetando la intervención de las ETTs únicamente en tres supuestos[91][radiaciones ionizantes en zonas controladas (Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre), agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, de primera o segunda categoría (según el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, modificado en múltiples ocasiones) y agentes biológicos de los grupos 3 y 4 (según el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo)][92], quedando derogado el precepto mencionado del Real Decreto 216/1999[93].

---

89 Agra Viforcos, B.: «La prevención de riesgos laborales de los trabajadores contratados a través de empresas de trabajo temporal», en AA.VV (Fernández Domínguez, J.J., Dir.): *La prevención de riesgos laborales y las nuevas formas de organización empresarial y del trabajo,* Valladolid, Junta de Castilla y León, 2007, pp. 176 y ss.

90 Rodríguez Escanciano, S.: «Capítulo IX. Protección de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo», en AA.VV (Fernández Domínguez, J.J., Dir.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León,* Valladolid, Junta de Castilla y León, 2006 pp. 216-217.

91 Dorrego De Carlos, A.: «La reforma de la intermediación laboral en la Ley 35/2010: perspectiva desde el sector de las empresas de trabajo temporal», *La Ley,* núm. 7488, 2010, pp. 28 y ss.

92 Calderón Pastor, F.J.: «Las empresas de trabajo temporal tras la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo», *Información Laboral. Jurisprudencia*, núm. 8, 2010, pp. 13-14.

93 Carrero Domínguez, C. y Blasco De Luna, F.J.: «La Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Empresas de trabajo temporal»,

Se abre, por tanto, la posibilidad de que los trabajadores de una ETT puedan ser contratados para realizar trabajos peligrosos e insalubres tradicionalmente vetados en el sector de la construcción. Cabe, no obstante, que los acuerdos interprofesionales o la negociación colectiva de ámbito estatal establezcan, de forma motivada, en las actividades, recogidas anteriormente en el art. 8 Real Decreto 216/1999, que no se han incorporado a la nueva disposición adicional segunda LETT, limitaciones para la celebración de contratos de puesta a disposición para determinados empleos u ocupaciones de especial peligrosidad, siempre que se cumplan unos estrictos requisitos: habrán de referirse a ocupaciones o puestos de trabajo concretos o a tareas determinadas, sin que quepan, por tanto, exclusiones globales relativas a sectores enteros de la actividad; deberán justificarse por razón de los riesgos para la seguridad y salud en el trabajo asociados a los puestos afectados; y tendrán que fundamentarse en un informe razonado que se acompañará a la documentación exigible para el registro, depósito y publicación del convenio o acuerdo colectivo por la autoridad laboral[94].

Esto implica, sin lugar a dudas, un control administrativo y judicial sobre los acuerdos tomados por los sujetos negociadores para evitar posibles restricciones intencionadas que intenten eludir lo prescrito por la norma[95].

7.2.- Disposiciones convencionales restrictivas

Contando con esta habilitación legal, sobre la que no se pronuncia el Real Decreto 417/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las Empresas de Trabajo Temporal, el Anexo VII CCSC recoge un listado de puestos de trabajo y/o trabajos asociados a estos puestos de trabajo limitados para la realización de contratos de puesta a disposición por motivos de seguridad y salud en este sector, incluyendo una justificación explícita de tal limitación, que puede ser absoluta o relativa, atendiendo a la siguiente clasificación en cinco epígrafes: A) construcción y obras públicas; B) Conservación y mantenimiento de carreteras y líneas férreas; C) Canteras, areneras y graveras; D) Obras marítimas; y E) Comercio de Construcción. De mayor interés al objeto del presente estudio es el apartado A) y el E). En este último, todos los puestos de trabajo están permitidos, mientras en el primero se encuentran totalmente prohibidos a la intermediación de ETTs los puestos de

en AA.VV (García-Perrote Escartín, I. y Mercader Ugina, J.R., Dirs.): *La Ley 35/2010, de 17 de diciembre*, Valladolid, Lex Nova, 2011, p. 309.

94 López López, J. y Chacartegui Jávega, C.: «Intermediación en el mercado de trabajo y empresas de trabajo temporal en la reforma 2010: sobre la violación de derechos fundamentales», en AA.VV (Baylos Grau, A., Dir.): *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral,* Albacete, Bomarzo, 2011, p. 129.

95 Morón Prieto, R., *Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Comentarios a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, Madrid, Quantor, 2010, pp. 66-67.

encargado-capataz, jefe de laboratorio, artillero, cantero, marmolista, montador de aparatos de elevación, montador de andamios, pocero, soldador de estructuras metálicas, soldadores y oxicortadores y tejeros. Además, se encuentran limitados de forma relativa los siguientes: administrativo de obra; auxiliar de laboratorio; auxiliar de topografía; jefe de obra; mecánico; técnico de prevención en obra; topógrafo; albañil; carpintero de aluminio, metal y PVC; carpintero de madera; cerrajero; chapista industrial; colocador de pavimentos ligeros; colocador de prefabricados; colocador de techos técnicos; conductor de camión; cristalero; electricista; encofrador; escayolista/yesista; ferrallista; fontanero; gruista; implantador de medidas de seguridad; instalador calefacción y ACS; instalador de gas; instalador de impermeabilizaciones; mampostero; mantenedor/mecánico industrial; montador de estructuras metálicas; operador de maquinaria; pintor señalista OC; pintor/empapelador; pulidor abrillantador suelos; revocador revestidor/estuquista; solador alicatador; o peón. El propio CCSC aclara que estos puestos de trabajo no podrán prestarse por contrato de puesta a disposición por parte de una ETT cuando impliquen riesgos especiales para la seguridad y salud de los trabajadores en los mismos ítems que aparecían en el Real Decreto derogado a los que anteriormente se ha hecho referencia.

Más allá de estos tasados cometidos es legítima la intervención de las ETTs en el sector de la construcción, quedando favorecida por esta vía la posibilidad de reclutamiento a término y muchas veces ocultando un prestamismo de mano de obra ilícito.

8.- Bibliografía

Agra Viforcos, B.: «La prevención de riesgos laborales de los trabajadores contratados a través de empresas de trabajo temporal», en AA.VV (Fernández Domínguez, J.J., Dir.): *La prevención de riesgos laborales y las nuevas formas de organización empresarial y del trabajo,* Valladolid, Junta de Castilla y León, 2007.

Álvarez Cuesta, H.: *La precariedad laboral: análisis y propuestas de solución*, Albacete, Bomarzo, 2008.

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», *Iuslabor*, núm. 2, 2020.

Álvarez Cuesta, H.: «La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 469, 2022.

Andiuza Arriola, R.: «El Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones mínimas de seguridad y salud en

las obras de construcción», en AA.VV.: *Responsabilidades por riesgos laborales en la edificación*, Madrid, Civitas, 1999.

Aragón Gómez, C.: «Del contrato fijo de obra al contrato indefinido adscrito a obra: un cambio meramente estético a efectos estadísticos», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 3, núm. extra 0, 2022.

Aragón Gómez, C.: «El contrato fijo de obra en el nuevo convenio de la construcción, ¿un mecanismo de estabilidad en el empleo?», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2008.

Arroyo Yanes, L.M.: «El papel de la Administración Local en el impulso y fomento de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas», en AA.VV (Quintana López, T., Dir.): *Urbanismo sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016.

Blasco Mayor, A.: «Previsiones y carencias de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales frente al fenómeno de la externalización», *Actualidad Laboral*, núm. 5, 1996.

Calderón Pastor, F.J.: «Las empresas de trabajo temporal tras la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo», *Información Laboral. Jurisprudencia*, núm. 8, 2010.

Calvo Gallego, J.: «La nueva Ley sobre subcontratación en el sector de la construcción», *Temas Laborales*, núm. 87, 2006.

Calvo Gallego, F.J. y **Rodríguez-Piñero Royo, M.**: «La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal», *Relaciones Laborales,* núms. 21-22, 2010.

Carranza Moreno, M.P.: «El promotor en las obras de construcción. Responsabilidad administrativa», *Comunicación al IV Congreso Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Murcia, 2004.

Carrero Domínguez, C.: «Acercamiento al estudio de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Consideraciones generales», en AA.VV (Mercader Uguina, J.R. Dir.): *Las relaciones laborales en el sector de la construcción*, Valladolid, Lex Nova, 2007.

Carrero Domínguez, C. y **Blasco De Luna, F.J**.: «La Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Empresas de trabajo temporal», en AA.VV (García-Perrote Escartín, I. y Mercader Ugina, J.R., Dirs.): *La Ley 35/2010, de 17 de diciembre*, Valladolid, Lex Nova, 2011.

Casares Marcos, A.: «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016.

Castro Sánchez, M.A.: *Manual de prevención de riesgos en la construcción*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004.

Chacartegui Javega, C.: «Sostenibilidad y trabajo decente: el papel de los agentes sociales», *Documentación Laboral*, núm. 128, 2023, vol. I.

Cruz Villalón, J.: «Ambiente de trabajo y nuevas técnicas normativas», *Relaciones Laborales*, núm. 10, 2006.

Díaz Rodríguez, J.M.: «El empleo verde en un mundo económico insostenible», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 469, 2022.

Dorrego De Carlos, A.: «La reforma de la intermediación laboral en la Ley 35/2010: perspectiva desde el sector de las empresas de trabajo temporal», *La Ley,* núm. 7488, 2010.

Durán López, F., «El futuro del Derecho del Trabajo», *Relaciones Laborales*, T. I, 1986.

Durán López, F.; **Tudela Cambronero, G.** y **Valdeolivas García, Y**.: *Informe sobre la situación de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción de España*, Madrid, Edisofer, 2007.

Fernández Docampo, B.: *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción: obligaciones y responsabilidades*, Pamplona, Aranzadi, 2003.

Fernández López, M.F.: «El derecho de las contratas entre la licitud y la prevención», *Revista de Derecho Social*, núm. 36, 2006.

Fernández Scaglius, M.A.: «La integración ambiental en la contratación pública: el certificado de eficiencia energética de los edificios», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49, 2018.

García Blasco, J.: «La subcontratación en la construcción: el ámbito de aplicación de su régimen jurídico y los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas», en AA.VV (García Blasco, J., Dir.): *La Subcontratación en el Sector de la Construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del RD 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla*, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, 2.ª edición, 2009.

García Blasco, J. y **Aguilar Martín, M.C.**: «La subcontratación en la construcción: a propósito del Reglamento de 24 de agosto de 2007», *Aranzadi Social,* núm. 17, 2009.

García De Enterría, E.: «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983.

García Gutiérrez, M.L.: «Régimen jurídico de los trabajadores autónomos

en materia de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Su problemática», *Documentación Laboral*, núm. 70, 2004, Vol. I.

García Piqueras, M.: «Obligaciones y responsabilidades en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. De la insuficiencia a la indeterminación», *Temas Laborales*, núm. 47, 1998.

Goerlich Peset, J.M, en **Goerlich Peset, J.M**; **Mercader Uguina, J.R**. y **De La Puebla Pinilla, A**.: *La reforma laboral de 2021. Un estudio del Real Decreto Ley 32/2021*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022.

Gómez Arbós, J.: «La dependencia entre el promotor y el coordinador de seguridad y salud en obras de construcción y las responsabilidades derivadas de la misma en el ámbito social», *Justicia Laboral*, núm. 40, 2009.

Gómez Rufián, L.: «La negociación colectiva en la construcción ante el auge y el colapso del sector», *Información Laboral*, núm. 7, 2015 (BIB 2015/2939).

González Díaz, F.A.: «Alcance de la deuda de seguridad y salud en el trabajo en los supuestos de contratas y subcontratas», *Aranzadi Social*, 1999, Vol. II.

González Díaz, F.A.: *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, Madrid, CES, 2002.

González Ortega, S.: «Los requisitos exigibles a contratistas y subcontratistas para su intervención en los procesos de externalización productiva en el sector de la construcción», en AA.VV (Mercader Uguina, J.R., Coord.): *La nueva Ley Reguladora de la Subcontración en la Construcción*, Valladolid, Lex Nova, 2007.

Gutiérrez Arranz, R.: «Comentario a la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción», *Información Laboral (Legislación y Convenios Colectivos)*, núm. 4, 2007.

Igartúa Miró, M.T.: «Prevención de riesgos laborales y cambio climático», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 469, 2022.

Illueca Ballester, H.: *Descentralización productiva y prevención de riesgos laborales en las obras de construcción*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015.

Lafuente Pastor, V.P.: «El contrato de obra o servicio en la construcción en el nuevo escenario de la Ley 32/2006», en AA.VV (García Blasco, J., Dir.): *La subcontratación en el sector de la construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del RD 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla,* 2.ª edición, Pamplona, Aranzadi, 2009.

Lantarón Barquín, D.: «Contrato fijo de obra: fijación y revelado de una especial figura contractual en la era digital», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 2, núm. 2, 2022.

Lanzadera Arencibia, E.: «La limitación de la subcontratación en el sector de la construcción: comentario sobre la Ley 32/2006, de 18 de octubre», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros),* núm. 288, 2007.

Llobera Vila, M.: *Límites a la subcontratación en el sector de la construcción y libre prestación de servicios*, Albacete, Bomarzo, 2010.

López Balaguer M. y **Ramos Moragues, F**.: *La contratación laboral en la reforma de 2021. Análisis del Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022.

López López, J. y **Chacartegui Jávega, C**.: «Intermediación en el mercado de trabajo y empresas de trabajo temporal en la reforma 2010: sobre la violación de derechos fundamentales», en AA.VV (Baylos Grau, A., Dir.): *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral,* Albacete, Bomarzo, 2011.

López-Romero González, M.P.: «El Real Decreto 1627/1997 sobre medidas de seguridad y salud en las obras de construcción», *Información Laboral*, núm. 3, 2002.

Luján Alcaraz, J.: «Las disposiciones mínimas de seguridad y salud laboral en las obras de construcción», *Aranzadi Social*, 2004, Tomo V.

Luján Alcaraz, J.: «La seguridad y salud laboral en las obras de construcción», *Aranzadi Social*, núm. 5, 2007.

Martín Toval, L.: «La coordinación de actividades empresariales en materia de prevención de riesgos laborales», *Temas Laborales*, núm. 71, 2003.

Martínez Barroso, M.R.: «Construcción», en AA.VV (AGRA VIFORCOS, B., Dir.): *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017.

Menéndez Rexach, A., «Los objetivos económicos de la regulación del suelo (1956-2015*)», Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017.

Menéndez Rexach, A.: «El informe de evaluación de edificios en la Ley 8/2013», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014.

Mercader Uguina, J.R. y **Nieto Rojas, P**.: «La Ley reguladora de la Subcontratación en el sector de la Construcción», *Relaciones Laborales*, Tomo I, 2007.

Mercader Uguina, J.R.: «Prevención de riesgos laborales y empresas de

trabajo temporal (notas al Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero», *Relaciones Laborales*, núm. 10, 1999.

Mercader Uguina, J.R.: *Salario y crisis económica*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011.

Mercader Uguina, J.R. y **Nieto Rojas, P**.: «Objeto, ámbito de aplicación y definiciones en la Ley de Subcontratación en el sector de la construcción», en AA.VV (Mercader Uguina, J.R., Coord.): *La nueva Ley reguladora de la Subcontratación en la Construcción*, Valladolid, Lex Nova, 2007.

Merino Segovia, A.: *Comentarios a la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción*, Albacete, Bomarzo, 2006.

Miñarro Yanini, M.: «El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición social ecológica justa», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 469, 2022.

Miñarro Yanini, M.: «La proyección de la emergencia climática y la transición ecológica en el ámbito laboral», *Documentación Laboral*, núm. 128, 2023, Vol. I.

Monereo Pérez, J.L. y **Rivas Vallejo, M.P**., *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Granada, Comares, 2010.

Morón Prieto, R., *Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Comentarios a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, Madrid, Quantor, 2010.

Nogueira Guastavino, M.: «La simplificación en la contratación laboral en la reforma de 2021», Almacén de Derecho, https://almacendederecho.org/category/autor/magdalena-nogueira

Olmo Gascón, A.M., «Tratamiento del empleo verde en la normativa internacional y europea (especialmente en el pilar europeo de derechos sociales): la precisa reconfiguración de sus elementos jurídico-laborales», en AA.VV (Mora Cabello De Alba, L. y Rodríguez Fernández, M.L., Coords.): *El futuro del trabajo que queremos*, Albacete, Bomarzo, 2017.

Paramio Paramio, A.: *Problemática de la subcontratación en la construcción. Análisis jurídico y resoluciones prácticas*, Valladolid, Lex Nova, 2009.

Pedrajas Moreno, A. y **Sala Franco, T**.: «La subcontratación en el sector de la construcción. A propósito de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, que regula la misma y de su desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto», *Tirant on Line*, núm. 1.126.932, 2007.

Ramos Medrano, J.A.: *Los deberes urbanísticos de los propietarios del suelo*, Madrid, Dykinson, 1996.

Rivas Vallejo, M.P., «La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales», *Tribunal Social*, núm. 103, 1999.

Rodríguez Escanciano, S.: «Capítulo IX. Protección de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo», en AA.VV (Fernández Domínguez, J.J., Dir.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León,* Valladolid, Junta de Castilla y León, 2006.

Rodríguez Escanciano, S.: «Sostenibilidad ambiental y prevención de riesgos laborales: reflexiones sobre el sector de la construcción ecológica», *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 138, 2018.

Rodríguez Escanciano, S.: «Capítulo V. El nuevo contrato indefinido adscrito a obra en el sector de la construcción», en AA.VV (Monereo Pérez, J.L.; Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G., Dirs).: *La reforma laboral de 2021. Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.

Rodríguez Escanciano, S.: «Avanzando soluciones frente a la temporalidad en el empleo en el sector de la construcción: el contrato indefinido adscrito a obras», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol 10, núm. 3, 2022.

Sánchez, V., «Las implicaciones de la economía digital en el sector de la construcción», *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016.

Sanz Albert, F. y **Romero Sáez, L.M**., *Estudio sobre riesgos laborales emergentes en el sector de la construcción*, Madrid, INSHT, 2013.

Sempere Navarro, A.V.: «Limitaciones a la subcontratación en obras de construcción», en AA.VV (De Val Tena, A.L. y García Blasco, J., Coords.): *La subcontratación en el sector de la construcción: análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre*, Pamplona, Aranzadi, 2007.

Tascón López, R.: Aspectos jurídico laborales de la responsabilidad social corporativa, Madrid, Centro de Estudios Financieros, 2008.

Tolosa Tribiño, C.: *Prontuario de seguridad en la edificación*, 2.ª edición, Pamplona, Aranzadi, 2008.

Val Tena, A.L.: «La subcontratación en el sector de la construcción y la extensión de las responsabilidades empresariales: viejos y nuevos supuestos», en AA.VV (GARCÍA BLASCO, J., Dir.): *La subcontratación en el sector de la construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla,* 2.ª edición, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, 2009.

Vicente Palacio, A.: *El coordinador de seguridad y salud en la ejecución de las obras de construcción. Obligaciones y responsabilidades,* Granada, Comares, 2008.

Vicente Palacio, A.: «La supresión del contrato para obra o servicio determinado y el nuevo papel del contrato fijo discontinuo en el ámbito de las contratas», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, núm. 2, 2022.

Vinuesa Angulo, J. y **Porras Alfaro, D.**: «La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 35, 2017.

CAPÍTULO XII

LOS CONTRATOS TERRITORIALES COMO APUESTA POR LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL DE LAS ZONAS RURALES

Juan José Fernández Domínguez
Catedrático Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León

Sumario: 1.- Contexto histórico para un contrato (en apariencia) preñado de futuro; 2.- El diseño estatal del contrato territorial de zona rural; 2.1.- Aspectos generales en la ordenación reglamentaria estatal; 2.2.- Elementos estructurales que definen el contrato territorial; 2.3.- Régimen específico de los contratos territoriales de zona rural; 3.- La ordenación autonómica del contrato; 3.1.- La inactividad en Cantabria como causa de la desaparición del contrato territorial; 3.2.- La extensión del contrato limitada al olivar y la falta de desarrollo legal en Andalucía; 3.3.- El contrato agrario de la reserva de biosfera (CARB); 3.4.- La integración de ayudas medioambientales en los contratos territoriales de explotación de Asturias; 3.5.- Los contratos agroambientales en el País Vasco como experiencia sin consolidación; 3.6.- El contrato de explotación sostenible en Galicia: un proyecto inacabado; 3.7.- El éxito del contrato global de explotación en Cataluña; 4.- Reflexiones finales bajo una lógica propositiva; 5.- Bibliografía.

1.- Contexto histórico para un contrato (en apariencia) preñado de futuro

Aun cuando el Acta Única Europea de 1986 ya incorporaba en su art. 130.R.1 el compromiso de la entonces Comunidad Económica Europea

relativo a «la conservación, la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales», e incluía como objetivo de la acción el de «conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la garantía de una utilización prudente y racional de los recursos naturales» (concepto al cual obedece el interesante «V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible» de 1992[1]), la consolidación de la triple funcionalidad (económica, ambiental y social) que la Unión Europea atribuye a la agricultura, ganadería y silvicultura como principales actividades en el medio rural tiene lugar, en su dimensión estructural, mediante el art. 6 del Tratado de Ámsterdam de 1997. El precepto establece al efecto que «las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». A su través, ha lugar a la superación de una dimensión meramente sectorial del medio ambiente para convertirlo, a partir de la multifuncionalidad, en un objetivo vertebrador en el Viejo Continente, que proporciona base jurídica apropiada para la integración ambiental en la Política Agraria Comunitaria (PAC) a falta de tal previsión en las disposiciones destinadas a la agricultura en el Tratado (arts. 32 a 38).

Así se comprueba de manera fehaciente en la Agenda 2000, a partir de la cual los Estados miembros podían supeditar los pagos directos al cumplimiento de medidas ambientales («eco-condicionalidad»)[2]; para asistir, con

1 Sobre el medio genérico y la vía concreta para el avance, ilustrativa la perspectiva de Larroque Del Castillo-Olivares, E.L.: «La Política Agraria Común en 1992», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 20, 1993, pp. 59-64 y, del mismo autor, «La Política Agraria Comunitaria», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 23-24, 1994, pp. 91-95. Los instrumentos jurídicos más destacados en este nuevo enfoque remiten al Reglamento (CEE) 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural; Reglamento (CEE) 2079/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura; Reglamento (CEE) 208/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura; en fin, Reglamento (CEE) 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, encargado de recibir la reforma de los fondos estructurales.

2 Destacando, a este respecto, las medidas a cubrir con la Agenda 2000, recogidas en los Reglamentos (CE) 1251/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999 y 2316/99 de la Comisión, de 22 de octubre de 1999, a través de los que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, vinculando las ayudas directas por abandono de tierras condicionadas a medidas ambientales; el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA); o Reglamento (CE) 1289/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola europea. Un análisis medido de este desarrollo en Amat Llombart, P.: «La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural frente a los retos y prioridades de la Unión Europea», *Revista de*

posterioridad, al cambio trascendente contenido en la Reforma de la PAC para el período 2003-2010, donde pasa a ser obligatorio —eliminando cualquier rasgo de subsidiariedad— condicionar las ayudas a la satisfacción de las exigencias normativas en torno al medio ambiente, la salubridad en los alimentos, la sanidad y bienestar animal, la protección a los espacios verdes o el requerimiento de mantener las tierras en buenas condiciones agronómicas y, también, ambientales[3].

La multifuncionalidad asignada requería, a su vez, el rediseño de una política del desarrollo rural, acometida a partir de 2004 para el marco financiero del período 2007-2013, con el doble reto de desvincular el progreso económico de sus negativas repercusiones sobre el medio ambiente y, a la par, garantizar el cumplimiento de los objetivos ecológicos vinculados a los imperativos de crecimiento[4], donde la creación de empleo y la riqueza quedan ya indisolublemente unidas a la preservación del medio y al uso sostenible de los recursos humanos[5]. A la postre, y en la línea trazada en la PAC, desvincula las ayudas a la producción agraria, bajo la pretensión de que el campo genere otro tipo de servicios y sea retribuido por ellos, entre los cuales se alzan de manera destacada los relativos a la protección ambiental; articulando, de este modo, el trasvase de las ayudas directas a la producción hacia las de desarrollo rural a través de la «modulación», verdadero puente entre el primer y el segundo pilar de la PAC[6].

El Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europea Agrícola de

Derecho Agrario y Alimentario, núm. 38, 2001, pp. 30 a 36; Vattier Fuenzalida, C. y Espín Alba, I.: *Derecho Agrario*, Madrid (Reus), 2005, pp. 259-274 o MUÑOZ AMOR, M.M.: *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, Madrid (Reus), 2017, pp. 116-118.

3 En reforma configurada, en lo fundamental, a partir del Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, así como el Reglamento (CE) 1783/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europea de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). En torno a los elementos medulares del cambio, Lizarraga, C. y Casas, A.C.: «Política Agracia Común y desarrollo rural en la Unión Europea ampliada», *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, Vol. 5, 2005, p. 31.

4 Lizarraga, C. y Casas, A.: «Perspectiva de la Política de Desarrollo Rural en la Unión Europea», *Economistas*, núm. 107, 2006, p. 101 o Vattier Fuenzalida, C. y Espín Alba, I.: *Derecho Agrario*, cit., p. 261.

5 Moyano Estrada, E.: «Multifuncionalidad, territorio y desarrollo de las áreas rurales», *Ambienta*, núm. 81, 2008, pp. 6-13.

6 Navarro Luna, J.: «Las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea», en AA.VV. (Sanz Cañada, J., Coord.): *El futuro del mundo rural: sostenibilidad, innovación y puesta en valor de los recursos locales*, Sevilla (Síntesis), 2007, pp. 158 y 159 o Delgado Serrano, M.M.: *La política rural europea en la encrucijada*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2004, pp. 189-294.

Desarrollo Rural (FEADER), perseguía el triple objetivo de aumentar la competitividad agrícola y forestal, mejorar el medio ambiente y el entorno rural y proporcionar superior calidad de vida y diversidad económica. Adopta, a tal fin, unas Directrices Estratégicas que establecían las prioridades de la Unión Europea en la materia y estaban llamadas a inspirar el diseño del Plan Estratégico Nacional a presentar por cada Estado miembro, como pauta de referencia ordenada a hacer viable la coordinación horizontal (idealmente a través de un Marco Nacional), compatible con los programas regionales (allá donde mediara descentralización), así como a recoger la adecuada evaluación socioeconómica y medioambiental, las prioridades temáticas y territoriales ajustadas a los distintos Ejes establecidos en el Reglamento, la coordinación con el resto de los fondos comunitarios, el presupuesto para alcanzar el objetivo de convergencia (si hubiera regiones de convergencia en el Estado) y la función de la Red Rural Nacional[7].

En ese escenario vieron la luz tanto el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, como el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, merced a los cuales España entró en una nueva etapa de intervención sistemática, con la previsión de 17 programas regionales y 2 horizontales, cuya referencia legal toma forma última a través de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, configurando el contexto dentro del cual surge el contrato territorial de zona rural, como paradigma de esa visión que, en sus primeras expresiones, «parte de la idea de que la agricultura es una actividad que tiene implicaciones territoriales independientemente de cuál sea la estrategia productiva del agricultor, y que esas implicaciones lo mismo se reflejan en los recursos naturales (suelo y agua), que en el paisaje, el patrimonio cultural, la biodiversidad o, incluso, el despoblamiento o la calidad de vida en el medio rural»[8].

La afirmación cobra sentido al describir su antecedente inmediato, inscrito dentro de la tradición de intervencionismo administrativo en la agricultura de Francia, donde su Ley de Orientación Agrícola de 9 de julio de 1999 recogió el primeramente conocido como contrato territorial de explotación *(contrat territorial d'exploitation)*, y más tarde como contratos de agricultura sostenible *(contrats d'agriculture durabile)*, para conducir a un modelo en el cual se espera que las explotaciones agrarias elaboren un proyecto económico global en garantía de un desarrollo equilibrado, al conciliar la actividad productiva con la protec-

7 Con detalle, Martínez Arroyo, F.: «El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea», *Norba*, Vol. XI, 2006, pp. 18 y 19; Muñoz Amor, M.M.: *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, cit., pp. 124-129 o Silvestri, L. y Lago Candeira, A.: «El contrato territorial en España: régimen jurídico y grado de implementación», *Geograficando*, núm. 10, 2014, pp. 3 y ss.

8 Cantó López, M.T.: *Ordenación ambiental de la agricultura (Ayudas ecocondicionadas y técnicas de mercado)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2005, p. 31.

ción ambiental en un mismo instrumento jurídico[9], concebido como un pacto social entre agricultor y Administración para recoger las obligaciones recíprocas de explotar la tierra bajo una fórmula de gestión con intervención pública en la dirección del proyecto económico y su régimen de ayudas[10], poniendo al mismo nivel estrategias políticas y objetivos sociales y económicos[11]. En su desenvolvimiento, las ayudas percibidas por los agricultores a partir de esta fórmula contractual exigían la previa realización de un diagnóstico inicial de cada explotación incluida en la solicitud, fijando unos objetivos y metas a cinco años vista (los de duración del compromiso) que habían de comprender no solo transformaciones socioeconómicas (renta a alcanzar y contratación de trabajadores como objetivos paradigmáticos), sino también un detallado capítulo destinado a pormenorizar la acción respetuosa entre la actividad agraria, el medio ambiente y el territorio como enclave[12]. Dar cabida, por ende, a nuevas prácticas agrícolas y ganaderas (producción extensiva o mejora en la salubridad y bienestar de los animales), utilización más racional de insumos (fertilizantes, pesticidas y herbicidas) para evitar efectos contaminantes, así como un más adecuado empleo de los factores de producción (suelo y agua), limpieza de acequias y surtidores, cuidado de caminos y del espacio forestal, mejora y revalorización del patrimonio natural y cultural de la explotación con rehabilitación de casas y edificios rurales de valor histórico, reconstrucción de muros y vallas y un etcétera fácil de completar[13].

Ajustado al patrón francés, aunque con singularidades acusadas, también el ordenamiento italiano recibió, apenas dos años después (Decreto Legisla-

---

9 Arroyo Yanes, L.M.: «El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos de explotación agraria», *Nuevas Políticas Públicas*, núm. 4, 2008, p. 220 y De Castro Vítores, G.: «Notas sobre un nuevo modelo de contractualización de la agricultura: *el contrat territorial d'exploitation*», en AA.VV. (Carretero García, A. y Carrasco Perera, A., Coords.): *El Derecho Agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio. Actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Toledo (Universidad de Castilla-La Mancha), 2001, p. 439.

10 Cantó López, M.T.: «La protección voluntaria del ambiente agrario: de la subvención al contrato territorial de explotación», en AA.VV. (Argullol Murgadas, E., Dir.): *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004, pp. 412-419.

11 Velasco Arranz, A. y Moyano Estrada, E.: «Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», *IESA (CSIC) Working Paper Series*, núm. 1406, 2007, p. 7. Por extenso, sobre su origen, Moyano Estrada, E. y Velasco Arranz, A.M.: «Agricultura, territorio y multifuncionalidad. La experiencia de los contratos territoriales de explotación», *Revista de Fomento Social*, núm. 62, 2007, pp. 366-369.

12 Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: «El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural», *Ambienta*, núm. 97, 2011, pp. 69 y 70.

13 Garot, G.: «De la PAC au contrat territorial d'exploitation», *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 992, 1998, pp. 43-45 y Velasco Arranz, A. y Moyano Estrada, E.: «Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», cit., p. 9.

tivo núm. 228, de 18 de mayo de 2001, de orientación y modernización del sector agrícola), dos figuras contractuales a través de las cuales se pretendía vertebrar los acuerdos alcanzados entre los titulares de las explotaciones agrícolas y la Administración pública en orden a conseguir una efectiva conservación medioambiental del territorio: los contratos de colaboración con las administraciones públicas *(contratti di collaborazione con le pubbliche amministrazioni)* y los convenios administrativos *(convenzioni con le pubbliche amministrazioni)*. La variante italiana integra, por ende, una multiplicidad de instrumentos (no uno solo, como ocurre en Francia) y, además, dista de contemplar un esquema estricto o cerrado; antes bien, contiene una ordenación elemental y flexible, susceptible de cubrir distintas situaciones y satisfacer múltiples intereses, impulsando una regulación calificada como «mínima, enigmática y de difícil aplicación»[14]. En el primero de los casos, al recoger la obligación de proporcionar una adecuada información a los consumidores; referida, en concreto, a facilitar el conocimiento de la procedencia de la materia prima y las peculiaridades de producción de calidad, para dar pie a contratos en los cuales los empresarios agrícolas se comprometen —en general— a tutelar los recursos naturales, la biodiversidad, el patrimonio cultural y el paisaje agrario y forestal. En el segundo, por su parte, los márgenes para la discrecionalidad son aún mayores, no en vano proporcionan cobertura formal al conjunto de pactos y acuerdos del Derecho Administrativo italiano que sirven para atender al sostenimiento y conservación del territorio, la salvaguarda del paisaje agrario y forestal, el mantenimiento del sustrato hidro-geológico y la promoción de prestaciones destinadas a tutelar la vocación productiva del territorio. A la postre, sugerente ductilidad, pero a cambio de poder «convertirse en un puro mecanismo subvencional de actividades caso por caso que resulta de difícil control en su eficacia efectiva»[15].

Impronta europea y experiencias francesa e italiana que, dejando al margen la regulación de las ayudas agrarias previstas para Navarra en la Orden Foral 536/2003, de 21 de mayo —invocado como primer precedente nacional, pero difícil de poder así considerarlo por obedecer a otra finalidad[16]—, encuentra en Menorca, Cataluña y Cantabria las regulaciones pioneras de contratos territoriales dentro del sistema normativo estatal. En la isla toma forma a través del contrato agrario de la reserva de biosfera, elaborado sobre el antecedente de una guía de Acuerdos de Prácticas Agrarias Sostenibles en

14 Vattier Fuenzalida, C. y Espín Alba, I.: *Derecho Agrario*, cit., p. 270.

15 Arroyo Yanes, L.M.: «El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos de explotación agraria. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», cit., pp. 222 y 223.

16 Así lo demuestra su carácter de reorganización de medidas ambientales, con el cuidado específico de estimular a quienes invirtieran una parte de las ayudas forestales en la Red Natura; al respecto, Elorrieta Pérez De Diego, J.I.: «Sistemas de protección territorial y derechos de propiedad: la experiencia navarra», en AA.VV. (Argullol I Margadas, E., Coord.): *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: un reto para la protección efectiva del medio natural*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004, pp. 287-294.

Menorca, en 2004, y cuyo modelo convencional fue aprobado, inicialmente, por la Consellería de Agricultura y Pesca del Consell Insular de Menorca el 7 de febrero de 2005. Acogía el compromiso voluntario unilateral entre una finca privada y el Grupo Ornitológico Balear y de Defensa de la Naturaleza que, como entidad custodia, debía procurar el cumplimiento de lo acordado, teniendo en cuenta el rendimiento económico (forestal, agrícola y de ocio) adscrito a las 38 medidas agrupadas en cinco grandes grupos (tipo de producto y gestión de cultivo, ganadería, de elementos naturales y de actividades complementarias); a cambio de la colaboración se obtenía la contrapartida de la promoción de la finca y sus actividades ante agentes públicos y privados y la consecución de ayudas directas[17].

Mayor enjundia presenta el precedente proporcionado por la Ley 18/2001, de 31 de diciembre, de orientación agraria de Cataluña y la Orden ARP/307/2005, de 17 de julio, por la cual se aprobaron las bases reguladoras del plan piloto de los contratos globales de explotación en la Comunidad Autónoma, con la finalidad de integrar y unificar la gestión de las ayudas al desarrollo rural que más tarde tomaron forma a través del Decreto 50/2007, de 27 de febrero, y de la Orden AAR/308/2007, de 9 de agosto, cuyos rasgos jurídicos más destacados —por cuanto aquí y ahora interesa— pueden quedar compendiados con tan solo significar que sus partes eran la Administración autonómica y los titulares de las explotaciones seleccionados —cuando procediere— a través de concurrencia competitiva, y cuyo objeto se delimitaba a partir de la elección por el particular entre las acciones previstas en el «menú de opciones» disponible en el ámbito territorial donde se enclavara su actividad, con el correspondiente pliego de condiciones y compromisos inherentes a la acción o acciones escogidas, que habían de encontrar reflejo en una propuesta de contrato de cinco años de duración. Con un procedimiento abreviado para ayudas sin inversiones productivas o cuando no superaran determinadas cuantías, la resolución que recogía el contrato ponía fin a un expediente realmente sencillo, en la medida en la cual trasladaba muchas previsiones del modelo francés, pero eliminaba burocracia[18].

Sin ese componente casi-experimental que presenta la norma inicial de Cataluña, sino con la intención de ser plenamente operativa, cabrá destacar la regulación del contrato contenido en la Orden GAN/20/20007, de 12 de abril, por la que se convocan y regulan las ayudas financiadas por el FEOGA

17 Sobre el contenido de esta regulación, que no se ha podido localizar de forma directa, la ilustrativa exposición de Pérez García, D.: «Menorca. Acuerdos para prácticas agrarias sostenibles: compromiso con la tierra», *Actualidad Leader*, núm. 29, 2005, pp. 38 y 39.

18 Más en detalle, Arroyo Yanes, L.M.: «El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos de explotación agraria», cit., p. 225 o Albendea Solís, I.: «El contrato territorial de zona rural. Necesidad de una nueva configuración legal», en AA.VV. (Galán Viroque, R., Dir.): *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Sevilla (Universidad de Sevilla/ Instituto García Oviedo), 2018, pp. 249-250..

y FEADER incluidas en la solicitud única para el año 2007, al amparo del Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2007-2013[19].

En ella contempla que la solicitud única de ayuda había de indicar la declaración de superficies para el pago de un contrato territorial de explotación, ayudas agroambientales e indemnización compensatoria [arts. 5.2 d) y 71.1], la declaración de compatibilidad entre sí de todas las medidas y líneas de ayuda de desarrollo rural que integran este contrato [art. 72.1, con la precisión relativa a la viabilidad de solicitar las medidas que lo integran, al margen de su existencia, por quienes no reúnan los requisitos para suscribirlos —art. 72.2—], la ubicación entre las prioridades y criterios de selección [art. 73.1 d) y 73.2.1] o las vicisitudes propias de la renuncia a la ayuda [art. 75.3], la transferencia de la explotación durante la vigencia [art. 76], las adaptaciones o la transformación de los compromisos [art. 77.1 b)], y la pérdida del incentivo por incumplimiento de los compromisos específicos exigibles para su suscripción [art. 80.6]. Tras esta regulación común, su Capítulo III contiene una regulación acabada del contrato territorial de explotación atendiendo a un triple aspecto medular:

> A.- En primer lugar, la delimitación de los solicitantes, para remitir a lo dispuesto en los arts. 2.6 y 5 a), b) o c) de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de explotaciones agrarias, siempre y cuando reúnan los requisitos para percibir la ayuda en dos o más de las medidas recogidas en el art. 85 de la norma, y una de ellas, al menos, se encuentre recogida en sus letras a) y b) [art. 82].
>
> B.- En segundo término, la definición del contrato como un acuerdo entre la Consejería competente y un agricultor de la Comunidad Autónoma cuya superficie de explotación esté ubicada en su territorio (pues nunca se extenderá fuera, *ex* art. 83.6), por el cual el titular de la explotación, voluntariamente (y previa solicitud) decide asumir el respeto a las condiciones y el cumplimiento de los compromisos establecidos como contenido propio, satisfaciendo la Administración el pago anual que corresponda a los titulares de la explotación (arts. 83.1 y 2). De duración plurianual, los suscritos en la primera campaña de 2007 tuvieron una vigencia de 7 años para finalizar al mismo tiempo que el Programa de Desarrollo Rural (art. 83.3).
>
> Las obligaciones y compromisos que, como mínimo, debe asumir cualquier beneficiario (con extensión al conjunto de la actividad de la explotación agraria en todas las parcelas que reúnan los requisitos de las medidas suscritas a esa fecha, *ex* art. 83.5) quedan referidos a un plan de gestión y cuaderno de explotación en el cual se detallen

19 GOBIERNO DE CANTABRIA, *Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2007-2013*, 2007, pp. 55 y 154, en https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/PDR_Cantabria_v7_tcm30-131144.pdf.

los tratamientos y actividades productivas aplicados; los itinerarios formativos relacionados con la diversificación y/o la calidad, mejora productiva y medio ambiente establecidos por la Consejería *de motu proprio* o a través de las organizaciones profesionales agrarias u otras entidades colaboradoras; y, en tercer lugar, la condicionalidad con arreglo a lo previsto en el Reglamento 1975/2006 de la Comisión en lo atinente a la aplicación de los procedimientos de control (art. 83.4).

C.- Por último, las líneas de ayuda que integran el contrato territorial de explotación remiten a las siguientes medidas de desarrollo rural: a) indemnización a los agricultores de zonas con dificultades naturales, distinguiendo entre zonas de montaña y otras distintas; b) ayudas agroambientales referidas a la agricultura, ganadería y apicultura ecológicas, el mantenimiento de razas autóctonas, el mantenimiento y protección de praderas naturales para la producción ganadera sostenible y conservación del paisaje o el pastoreo tradicional con desplazamiento estacional o pastos comunales; c) utilización de asesoramiento de las explotaciones; d) primera instalación de jóvenes, cuando se haya realizado en el período de los 5 años previos a la fecha de la solicitud de participación en un contrato; e) cultivos energéticos.

2.- El diseño estatal del contrato territorial de zona rural

«Los contratos territoriales se conciben como un instrumento de apoyo a las políticas de desarrollo rural sostenible, con la intención de orientar e incentivar las actividades agrarias, entendidas en un sentido lo más amplio posible, hacia la multifuncionalidad y la generación de externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales que configuran la sostenibilidad del medio rural, todo ello bajo la aplicación de un enfoque territorial». Con estos términos harto gráficos, el Preámbulo la Ley 1336/2011, de 4 de octubre, glosaba la finalidad del instituto que esbozara el RD 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, pero que «incomprensiblemente» se demorara en regular a nivel estatal durante casi cuatro años, dejando plena iniciativa a las administraciones territoriales en la delimitación de las nuevas funciones e instrumentos en la agricultura sin contar durante aquellos días con el necesario impulso central[20].

20 Muñiz Espada, E.: «Desarrollo rural y cohesión territorial a través de las nuevas funciones de la agricultura», en AA.VV. (Amat Llombart, P., Dir.): *Derecho Agrario Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2011, pp. 182 y 183 o, en amarga queja y denuncia, Vattier Fuenzalida, C.: «Perspectivas sobre el desarrollo rural», en AA.VV.

En este sentido, el art. 16.2 de la Ley limitaba su labor a establecer la figura (precisamente en paralelo a su supresión en Francia —sustitución por los contratos de agricultura sostenible— por Decreto núm. 2007-1261, de 21 de agosto, relativo a la financiación de las explotaciones agrarias[21]), remitiendo a un futuro desarrollo reglamentario la concreción de su régimen jurídico, con la única indicación de que sus determinaciones debían ajustarse a las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, encomendadas a las Comunidades Autónomas, pero con documento de referencia de carácter orientador que no fue aprobado hasta el 22 de abril de 2010, a fin de que pudieran cumplir su cometido.

Inactividad sólo saldada a través del mentado RD 1336/2011, cuyo quehacer no se limita a desarrollar el contrato identificado en la ley y circunscrito a sus finalidades, sino que alumbra una figura de contrato territorial mucho más ambiciosa y amplia como género («de orientación claramente más agraria, entendida en sentido amplio»[22]), al cual acompañará el contrato territorial de zona rural como especie significada.

2.1.- Aspectos generales en la ordenación reglamentaria estatal

Dictado, como la Ley, al amparo del art. 140.1.13.° CE, el régimen básico de sus disposiciones parte de una delimitación fundamental en el ámbito de aplicación: la única exigencia prevista para acceder a los contratos territoriales de un elemento subjetivo (titular de la explotación) y otro objetivo (tipo de explotación), pero ninguno geográfico o de ubicación especial [arts. 1 a) y 5]; en cambio, los contratos territoriales de zona rural son tales precisamente por su encuadramiento en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), teniendo el ámbito territorial restringido y específico en función de las características de cada zona y de las orientaciones que puedan darse a las explotaciones en ellas situadas, para así reforzar sus aspectos ambientales y sociales [arts. 1.b), 10 y 12][23].

(Sánchez Hernández, A., Dir.): *Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria*, Logroño (Universidad de La Rioja), 2009, pp. 239 y 240.

21 Moyano Estrada, E. y Velasco Arranz, A.M.: «Agricultura, territorio y multifuncionalidad. La experiencia de los contratos territoriales de explotación», cit., pp. 383-387.

22 Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: «El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural», cit., p. 72 y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: «La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio ambiente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 273, 2011, pp. 164-190.

23 Amat Llombart, P.: «Instituciones jurídicas para el desarrollo del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural», en

Definido el contrato territorial en el art. 2.1 como un instrumento funcional que establece el conjunto de compromisos suscritos entre una Administración pública y el titular de una explotación agraria para orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural, nadie duda sobre su naturaleza contractual[24] (destacando su voluntariedad tanto para el particular como para la Administración convocante[25]), pero mientras algunos no van más allá, por considerar que no encaja en absoluto con las finalidades de las normas destinadas a regular la contratación pública, conformando un medio específico o atípico para encauzar la actividad subvencionada de la Administración[26], o ponderando su carácter contractual pero no administrativo, sino del sector público de carácter privado[27], la mayor parte de la doctrina —pese a la «inconsistencia dogmática»[28]— no duda en calificarlos como contratos administrativos especiales (en algún supuesto significativo mostrando los elementos de proximidad con los contratos de integración agroindustrial[29]), «por quedar referidos al giro o tráfico específico de la Administración contratante o para satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de la comuni-

AA.VV. (Muñiz Espada, E., Coord.): *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Madrid (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino), 2011, pp. 168 y 169.

24 Una extensísima y exhaustiva exposición de las variantes sobre su naturaleza jurídica, con el común denominador de su carácter contractual, en Muñoz Amor, M.M.: *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, cit., pp. 165-233.

25 García Asensio, J.M.: «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 47, 2020 (edición *on line*), RR-4.2.

26 De La Cuesta Sáenz, J.M.: «Técnicas contractuales de administración en el desarrollo rural», en AA.VV.: *El Derecho Agrario y los nuevos horizontes en el desarrollo rural. Actas de las V Jornadas de Derecho Agrario*, Logroño (Fundación Caja Rioja), 2001, pp. 39-42; García Asensio, J.M.: «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», cit., RR-4.3; Ramos Leal, E. *et alii*: «Hacia un contrato territorial de explotación», en AA.VV. (Ramos Leal, E., Coord.): *El desarrollo rural de la Agenda 2000,* Madrid (MAPA), 1999, p. 243; Prieto Álvarez, T.: *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho Comunitario*, Madrid (Marcial Pons), 2001, p. 369; o, en especial, Lozano Cutanda, B.: «Los contratos territoriales: una fórmula de financiación de actividades agrarias con gran potencial de futuro», *Diario La Ley*, núm. 7760, 2011, p. 3, así como Lozano Cutanda, B. y Rábade Blanco, J.M.: «El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales», en AA.VV. (Sanz Larruga, F.J.; García Pérez, M. y Pernas García, J.J., Dirs.): *Libre mercado y protección ambiental: intervención y ordenación ambiental de las actividades económicas*, Madrid (INAP), 2013, pp. 337-357.

27 Muy elaborada la tesis al respecto de Amat Llombart, P. y Monfort Peris, R.: *El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson), 2016, pp. 65-82.

28 Muñoz Amor, M.M.: *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, cit., p. 327.

29 El esfuerzo, notable, en Domenech Martínez, G.: *Los contratos de integración agroindustrial*, Buenos Aires (Ediciones Cooperativas CABA), 2010, en especial pp. 108-133.

dad autónoma que lo celebra»[30]. La argumentación es clara de comprobar la concurrencia tres elementos fundamentales que modelan y perfilan ambos contratos en tal sentido[31]:

A.- En primer lugar, sus fines y objetivos públicos, que con carácter general pasan por, de una parte, mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, así como la diversificación de su economía mediante la incorporación de nuevos quehaceres compatibles con un desarrollo sostenible; de otra, fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo el sector agrícola, ganadero y forestal e impulsando la creación y el sostenimiento del empleo y renta en otros sectores, preferentemente en las zonas rurales consideradas prioritarias; el tercer objetivo se sitúa en promover la conservación y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural; y, en fin, contribuir a reforzar la sostenibilidad de la zona, especialmente por cuanto atañe a sus aspectos sociales y ambientales.

Por otro lado, el art. 3.3 recoge las siguientes finalidades específicas[32]: a) Evitar la despoblación del medio rural. b) Implantar una actividad agraria multifuncional que contribuya, con interés estratégico para el territorio, a la vertebración y reforzamiento de la cadena de producción, transformación y comercialización de bienes o servicios; pudiendo repercutir, asimismo, en la mejora de la calidad, la consolidación de mercados locales, la formación, la reducción de insumos o la mejora en la gestión de los residuos, subproductos y emisiones. c) Crear y conservar el empleo en el medio rural, reduciendo su temporalidad y fomentando su calidad y seguridad, la igualdad en el empleo, la conciliación de la vida laboral y familiar, la fijación al territorio de mujeres y jóvenes y la integración en la vida laboral de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión. d) Mantener sistemas agrarios tradicionales de alto valor

30 Arroyo Yanes, L.M.: «El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos de explotación agraria», cit., pp. 228 y 229; Sánchez Hernández, A.: «El contrato agrario», en AA.VV. (Orduña Moreno, F.J., Dir. y Campuzano Laguillo, A.B., Coord.): *Derecho Agrario: modernización y desarrollo rural*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2001, p. 183 o, también, con interesante reseña, Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: «El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural», cit., p. 74.

31 Amat Llombart, P.: «Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural», cit., pp. 171-173 o Sánchez Hernández, A.: «El contrato agrario», cit., pp. 217-218.

32 Por extenso, Monfort Peris, R.: *La promoción del desarrollo sostenible del medio rural mediante el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural*, Tesis Doctoral, Valencia (Universidad de Valencia), 2015, pp. 161-183, en https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/51871/MONFORT %20- %20LA %20PROMOCI %C3 %93N %20DEL %20DESARROLLO %20SOSTENIBLE %20DEL %20MEDIO %20RURAL %20MEDIANTE %20EL %20CONTRATO %20TERRITORIAL....pdf?sequence=1&isAllowed=y.

natural y cultural que en la coyuntura actual tienden al abandono. e) Preservar y restaurar la calidad ambiental, el suelo, el agua, el patrimonio natural y la biodiversidad autóctona silvestre, la diversidad genética agraria de base territorial, el paisaje rural y el patrimonio cultural. f) Coadyuvar a la consecución de los objetivos de conservación de los espacios de la Red Natura 2000 u otros espacios o áreas protegidas. g) Contribuir a la consecución de objetivos específicos de desarrollo rural sostenible expresamente contemplados en los Planes de Zona Rural que desarrollan el PDRS, o en las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural. h) Propiciar el reconocimiento por la sociedad de las externalidades positivas generadas por las actividades agrarias.

B.- En segundo término, también tiene naturaleza pública la partida presupuestaria destinada a hacer frente a la contrapartida al esfuerzo privado, no en vano el art. 11.5 prevé la cofinanciación por la Administración General del Estado para la especie significativa. Por su parte, el art. 8.3 exige que, cuando las contraprestaciones incluidas en los contratos tengan la naturaleza de subvención, las bases reguladoras incorporen, también, la normativa estatal básica en la materia.

C.- Definitivo resulta que el procedimiento para la suscripción, si bien se regirá en primer término por su normativa particular, en su defecto atenderá a la Ley de Contratos del Sector Público[33]. Y ello con independencia del tipo o tipos de contratos territoriales seleccionados para su regulación por la Administración territorial correspondiente (art. 4): ora uno de carácter individual, especialmente indicado para los supuestos en los cuales sus finalidades específicas y los compromisos y contraprestaciones de aplicación sean determinados caso por caso; ora contratos por tipos homogéneos, llamados a operar en los supuestos en los cuales se persigan unas mismas finalidades concretas, estén dirigidos a explotaciones agrarias que compartan igual tipología, zona rural u otras circunstancias o tengan la misma financiación o normativa específica de regulación. Supuesto, este último, en el cual tendrán contenidos comunes, sin perjuicio de que cada uno pueda incorporar los elementos necesarios para llevar al ajuste con la situación y potencialidades características de la explotación en cuestión.

D.- En fin, cabrá añadir el importante dato relacionado con las contraprestaciones que reciben los agricultores, ganaderos y silvicultores a cambio de la realización de las actividades que producen externalidades positivas en beneficio de toda la comunidad, no en vano «persiguen su compromiso

33 Respecto a las razones para esta aplicación subsidiaria, Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: «El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural», cit., p. 74; en sentido opuesto, los motivos para negar la aplicabilidad de la norma de contratos estatal en Monfort Peris, R.: *La promoción del desarrollo sostenible del medio rural mediante el contrato territorial de zona rural*, cit., p. 126-129.

activo con un desarrollo rural sostenible. Se trata de un instrumento que posibilite y favorezca el cambio de mentalidad de dichos profesionales, y por ello, no se 'subvenciona' esta labor, como tradicionalmente se viene haciendo, sino que, con base en este marco contractual, se 'paga'. Se podría decir que se aplica a la inversa el principio europeo 'quien contamina paga'; en este caso, a 'quien descontamina, se le paga'»[34]. En los términos de la Exposición de Motivos de la norma, «básicamente se pretende con ellos conformar un marco contractual mediante el cual los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genera externalidades positivas en los ámbitos mencionados, y por el cual, en apreciación del interés público de dichas externalidades, las Administraciones públicas competentes las compensan, incentivan y retribuyen, como forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos»[35].

2.2.- Elementos estructurales que definen el contrato territorial

De descender del plano general a los rasgos característicos que definen el contrato territorial como género, los aspectos señeros pueden quedar delimitados conforme sigue:

1.- A tenor de cuanto dispone el art. 8, a las Comunidades Autónomas queda atribuida la competencia para aprobar las bases o normas reguladoras y, en su caso, realizar y resolver las oportunas convocatorias (art. 8.1). El contenido mínimo viene recogido en el apartado 2 del precepto, enumerando como tales: a) Las finalidades perseguidas. b) El ámbito territorial y el tipo de explotaciones agrarias al que los contratos van dirigidos. c) Los requisitos que han de reunir los beneficiarios. d) Los criterios objetivos y el procedimiento para la selección de los beneficiarios y la suscripción del contrato. e) La naturaleza de los compromisos a adoptar por el titular de la explotación y los criterios para su determinación en cada explotación. f) La naturaleza de

34 Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: «El control territorial y el contrato territorial de zona rural: los instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural», cit., p. 87; también, Muñoz Amor, M.M.: «El contrato de explotación territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales en la agricultura», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 61, 2012, pp. 146 y 147 o, de la propia autora, *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, cit., p. 173.

35 Extrayendo de tales previsiones el carácter «trasversal» y «versátil» del contrato, que «le facilita orientar las actividades agrarias desde un punto de vista multifuncional, pues le permite su retribución e incentiva su financiación», Cantó López, M.T.: «El régimen jurídico de los contratos territoriales del medio rural», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21, 2012, pp. 135-140.

las contraprestaciones a otorgar al beneficiario y los criterios para su concreción. g) El sistema de verificación y control del cumplimiento de los compromisos y el régimen aplicable en caso de su incumplimiento. h) El modelo de incompatibilidades. i) El régimen de prórrogas, modificación, subrogación, resolución y extinción de los contratos.

2.- Elementos subjetivos o partes del contrato territorial son, de un lado, la Comunidad Autónoma en el ámbito que le es propio; de otro, «el titular de la explotación territorial» a que alude de manera genérica el art. 16.1 a) de la Ley, o los «titulares de explotaciones agrarias que menciona el artículo 5 del presente decreto» [art. 1 a) y b)], entre los cuales se especifican:

A) Los titulares aludidos en el art. 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de los explotaciones agrarias (persona física o jurídica que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación, asumiendo los riesgos y responsabilidades civil y social que pueden derivarse de la gestión[36]), incluidas las personas físicas que ostenten la titularidad compartida (art. 2 Ley 35/2011, de 4 de octubre), siempre y cuando actúen solidariamente y se encuentren inscritas en el registro autonómico correspondiente.

No es preciso, empero, que ostenten la condición de titulares de una explotación agraria «prioritaria» (arts. 3 y ss. Ley 19/1995)[37], aun cuando tal condición les pueda beneficiar, al otorgarles preferencia para acceder a los contratos territoriales.

B) Los titulares de la gestión y aprovechamiento de montes o terrenos forestales, debiendo acudir para su delimitación a cuanto dispone la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, sin importar que sean sujetos púbicos o privados e incluyendo los montes vecinales en mano común.

C) Los titulares de terrenos cinegéticos. Modalidad cuya inclusión queda justificada en el preámbulo de la norma bajo un literal harto elocuente: «las explotaciones agrícolas y forestales, en el marco de la normativa aplicable, pueden aprovechar por sí mismas los recursos cinegéticos que tienen asociados, o bien ceder a terceros la titularidad de su aprovechamiento cinegético mediante cualquier título válido en derecho. Siendo este un caso frecuente, y dada la importancia del aprovechamiento cinegético en el medio rural español, se ha considerado necesario mencionar expresamente a los titulares de

36 Amat Llombart, P.: «Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 54, 2009, pp. 21 y ss.

37 Los matices que incorpora el adjetivo, con el oportuno detalle, en De la Cuesta Sáenz, J.M.: «Explotaciones agrarias prioritarias», en AA.VV. (Amat Escandell, L. y Llombart Bosch, D., Coords.): *Estudios de Derecho Agrario. VII Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999, pp. 27 y ss.

terrenos cinegéticos como caso particular de posible beneficiario de los contratos territoriales».

D) Las agrupaciones y asociaciones de titulares, las comunidades de bienes y cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado de los tres tipos señalados con anterioridad siempre y cuando puedan llevar a cabo los compromisos característicos del contrato.

3.- El desarrollo reglamentario de la norma recoge, con carácter general, los elementos que deben constar en el contrato, estableciendo el art. 4.2 el siguiente contenido: a) Su código autonómico de registro, con identificación en su caso del tipo de contrato territorial. b) La Administración suscriptora. c) La identificación del titular o titulares beneficiarios. d) La identificación territorial, incluida la referencia catastral, de la totalidad o de la parte de la explotación acogida, su superficie, total y por usos del suelo, según clasificación compatible con SIOSE (Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España) y Eurostat. e) Las finalidades específicas del contrato. f) Su duración. g) Los compromisos a cumplir en la explotación agraria por el beneficiario. h) Las contraprestaciones que la Administración suscriptora se compromete a otorgar al beneficiario. i) Las líneas de financiación y, en su caso, la norma o normas reguladoras del contrato. j) Las modalidades de control, seguimiento y evaluación, así como la minoración o pérdida de las contraprestaciones en función del grado de incumplimiento de los compromisos. k) Las incompatibilidades. l) El sistema de prórrogas, modificaciones, subrogaciones, resolución y extinción. m) El régimen jurídico del contrato y, cuando proceda, la jurisdicción o arbitraje al que en caso de conflicto se someten las partes[38].

En sucinta exposición de tan amplio elenco, cabrá destacar varios aspectos de interés singular:

A) Como elementos constitutivos, o mínimo legal exigible («mínimo común denominador» que desde el art. 4.2 alcanza proyección sobre la norma autonómica)[39], se configura, en primer lugar, la identificación de los sujetos intervinientes; reseñando, en su caso, las incompatibilidades en que pudiera incurrir el agricultor. A tal efecto, el art. 5.4 establece la inviabilidad de que suscriban estos contratos quienes están inhabilitados para percibir subvenciones; añadiendo que, si la inhabilitación acaeciera durante la vigencia del contrato, éste pasaría a considerarse nulo a partir del instante en el cual aquella se produjera, con pérdida desde tal momento del derecho a percibir las contraprestaciones pactadas.

38 Sobre la posibilidad de acudir a la mediación, en este último supuesto, como fórmula de solucionar los conflictos en el marco del contrato territorial, García Asensio, J.M.: «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», cit., RR-4.6.

39 En apropiada calificación y clasificación propuesta por Amat Llombart, P.: «Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural», cit., pp. 183 y 184.

B) Con forma siempre escrita (así cabe inferirlo de la exigencia legal de código automático de registro[40]), la delimitación del objeto resulta fundamental, debiendo expresar los rasgos y particularidades básicas de la explotación (según ocurre, de manera significativa, con su dedicación agrícola, forestal, ecológica, etc.), así como si toda ella queda vinculada o únicamente una parte, en cuyo caso menester será delimitar con precisión la superficie incluida; identificándola, también, a través de la referencia catastral y su superficie. En todo caso, y con carácter previo a la suscripción del contrato (en particular si de carácter individual), el art. 6.3 reconoce a la Administración competente la facultad de requerir al titular para que, junto a la solicitud, aporte un diagnóstico de la situación de la explotación y de su capacidad para generar externalidades positivas que coadyuven a la asignación de las finalidades concretas a perseguir en el supuesto en concreto, incluyendo las contraprestaciones aplicables al caso; es decir, que permita elaborar el pliego de condiciones.

Estas especificaciones mínimas que conforman el contenido obligacional constituyen el núcleo esencial del contrato y la causa en virtud de la cual el agricultor que suscribe los compromisos recibirá las contraprestaciones públicas establecidas. Alguna de las características que se le demandan vienen dadas por la exigencia de su determinación concreta, tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos, de manera que su conjunto resulte comprensible e inequívoco para el titular (así como adaptado a las características y potencialidades individuales de la explotación —art. 6.2—), en requisito que supone la aplicación de dos principios cardinales: de un lado, el de transparencia en la asunción de obligaciones; de otro, el de efectividad, a fin de poder comprobar los resultados y externalidades positivas que el contrato ha sido capaz de generar, llevando de manera natural al control, seguimiento y evaluación por la Administración responsable (art. 6.4).

C) De conformidad con cuanto dispone el art. 6.6, «la suscripción y cumplimiento de los compromisos del contrato dará derecho al beneficiario a percibir las contraprestaciones determinadas en el mismo, así como a beneficiarse de las preferencias y prioridades que le sean aplicables»; por su parte, el apartado 8 del art. 6 señala que los derechos del titular de la explotación «podrán ser de naturaleza económica, o bien, a criterio de la Administración suscriptora, podrán otorgarse en especie mediante la realización por dicha Administración en beneficio de la explotación de inversiones materiales o inmateriales, entrega de bienes o prestación de servicios o asistencia técnica. Asimismo, a criterio de la Administración competente, podrán emplearse con el mismo fin exenciones y bonificaciones fiscales, o cualquier otro tipo de beneficio o prioridad».

40 Adecuados matices para idéntica conclusión en García Asensio, J.M.: «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», cit., RR-4.4.

Cuando el Tribunal de Cuentas Europeo se acerca a esta cuestión, proporciona una perspectiva que siempre habrá de tomarse en consideración a la hora de ponderar la disposición reproducida, no en vano, según su cualificado parecer contenido en la Recomendación 5, «los Estados miembros deberían prestar especial atención a los posibles efectos de peso muerto o de desplazamiento en la evaluación de las solicitudes de financiación, y para ello tendrían que aplicar los indicadores apropiados, tales como el rendimiento de las inversiones y los estados de flujo de tesorería previstos. Para las actividades subvencionables, los instrumentos financieros podrían ser la opción preferente cuando el riesgo directo de peso muerto y de desplazamiento sea particularmente elevado. Los Estados miembros deberían examinar la manera en que las subvenciones y los instrumentos financieros pueden combinarse para obtener la mejor relación calidad/precio, mediante la optimización de efecto palanca o efecto de rotación»[41].

De entrar a sopesar los beneficios concretos, o efectos traducidos en ventajas económicas para el titular de la explotación, cabrá diferenciar entre contraprestaciones en sentido estricto, por un lado, y preferencias o prioridades, por otro. Las contraprestaciones pueden ser económicas (admitiéndose tanto el pago periódico como el pago único) o en especie, según concrete la Administración entre la variada muestra recogida en el elenco reglamentario y, por supuesto, mixtas o combinación de partidas en metálico y otras vías de satisfacción *in natura*.

Además, el art. 6.7 procede a una clasificación en atención al objetivo o finalidad. En este sentido, cuatro categorías distintas adquieren relieve propio[42]: en primer lugar, las estrictamente compensatorias («compensar los efectos negativos sobre la economía[43] de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados»); en segundo término, los incentivos ordinarios ordenados a la implantación de contratos en el territorio y a facilitar el logro de sus finalidades específicas; en un tercer nivel, y teniendo como destinatarios a los beneficiarios «prioritarios», un plus que añadir al incentivo ordinario en favor de los tipos de beneficiarios que en

41 TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: «¿Son los instrumentos financieros una herramienta eficaz y prometedora en el ámbito del desarrollo rural?», *Informes Especiales del Tribunal de Cuentas Europeo,* núm. 5*,* 2015, p. 41; al respecto, MUÑOZ AMOR, M.M.: *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, cit., p. 381.

42 GARCÍA ASENSIO, J.M.: «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», cit., RR-4.3; AMAT LLOMBART, P.: «Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural», cit., p. 189. Sobre su operatividad y el juicio de valor que merece a los destinatarios, el ilustrativo reportaje de MARCOS, C.: «Contratos territoriales: ¿serán financieramente sostenibles?», *Ganadería*, núm. 76, 2011, pp. 6-9.

43 COLLADO BENEYTO, P.J.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento. Incidencia en la Generalitat Valenciana*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009, pp. 205 y 211.

concreto seleccione la administración autonómica[44]; por último, la establecida para remunerar de manera específica las externalidades positivas generadas, debiendo estar para ello a la determinación y concreción efectuada, su vinculación en concreto a una determinada explotación, la verificación de su efectiva consecución y, finalmente, la cuantificación de la remuneración.

Como segunda variante, el derecho a beneficiarse de las preferencias y prioridades que legalmente le sean de aplicación. Mientras cabe descubrir una mención explícita en la especie de zona rural, ninguna previsión expresa contempla la norma reglamentaria respecto al contrato territorial genérico, teniendo por referencia cuanto al respecto se hubiera podido prever en las normas autonómicas.

D) Por último, y en cuanto hace a la duración, el apartado 1 del art. 6 se limita a establecer que «deberá ser apropiada a la consecución de las finalidades específicas que en cada caso tengan establecidos». Pauta indeterminada en su carácter abierto, que únicamente encuentra una directriz en la continuación, al precisar cómo, «cuando su cumplimiento requiera la adopción de compromisos plurianuales a medio o largo plazo, se procurará su establecimiento por el mayor período de vigencia que resulte compatible con la normativa y programación presupuestaria y, en su caso, con la normativa específica de su marco de financiación».

Según bien observa la mejor doctrina, en ningún caso parece conveniente fijar de manera estricta un plazo único e inamovible, sin sopesar convenientemente las obligaciones a satisfacer y las medidas concretas a implementar por los titulares de las explotaciones agrarias implicadas, pues bien podrían exigir un tiempo mayor o menor para su completa y satisfactoria ejecución[45].

4.- La ordenación del procedimiento destinado a la adjudicación del contrato queda encomendada a las Comunidades Autónomas, que serán las competentes para determinar las bases o normas reguladoras de los contratos, el régimen de prioridades a establecer para su suscripción en función del tipo de beneficiario y, si procediere, los niveles de incentivo que resultan de aplicación. Sea como fuere, para la concreción de las prioridades habrán de sopesar, al menos, los criterios del art. 7.2, a cuyo tenor obrarán los cinco siguientes: a) Los titulares de explotaciones prioritarias de la Ley 19/1995, de 4 de julio. b) Las personas con la condición de agricultor profesional de conformidad con la delimitación de la figura contenida en la Ley 19/1995, de 4 de julio, y las personas con la condición de profesional de la agricultura definidas en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, en particular cuando resulten

44 En detalle, Amat Llombart, P. y Monfort Peris, R.: *El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural*, cit., pp. 235 y 236.

45 Amat Llombar, P.: «Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural», cit., p. 182.

titulares de explotaciones territoriales definidas en el artículo 16 apartados 3 y 4 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, o bien de explotaciones calificadas y registradas como ecológicas o incluidas en espacios de la Red Natura 2000. En estos dos últimos supuestos, el nivel de prioridad se graduará en función de la parte de la explotación objeto del contrato que está efectivamente calificada como «ecológica» o incluida en espacios de la Red Natura 2000. c) Las mujeres y las personas titulares o cotitulares que tengan la condición de jóvenes agricultores según la Ley 19/1995, de 4 de julio. d) Las cooperativas, sociedades agrarias de transformación y empresas agrarias de economía social. e) Las explotaciones en régimen de titularidad compartida.

5.- La ejecución del contrato, en los términos mencionados, habrá de ajustarse a las previsiones singulares de carácter finalista que en cada supuesto hayan sido establecidas, en el plazo que se haya considerado apropiado, incluida la variante de mayor o menor entidad en función tanto de las obligaciones a cumplimentar como de la programación presupuestaria y, si procediera, atendiendo normativa concreta del marco de financiación. Precisamente el cumplimiento satisfactorio de los compromisos suscritos y reflejados en el contrato hará surgir el derecho del beneficiario a la percepción de las contraprestaciones en él recogidas, incluidas —como se conoce— las preferencias y prioridades que hubieran sido declaradas de aplicación por las Administraciones territoriales.

6.- Por último, las Comunidades Autónomas tienen la obligación de contar con un sistema apropiado de gestión de la información asociada a los contratos vigentes en sus territorios, remitiendo anualmente al Ministerio del ramo la información precisa para la elaboración de un informe a nivel nacional del estado de aplicación del contrato territorial dentro del primer cuatrimestre del siguiente año natural (art. 9.1). Sistemáticamente incumplido, se carece de los datos que prevé el art. 9.2, en teoría organizados por razón del territorio en referencia a la Administración suscriptora, denominación del tipo de contrato, ámbito geográfico de aplicación y duración, como extremos más destacados en el amplio elenco recogido en el precepto.

2.3.- Régimen específico de los contratos territoriales de zona rural

Único tipo contemplado en la Ley 45/2007, el RD 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) para el período 2010-2014, ya incluía la aplicación de los contratos territoriales dentro de la tipología de acciones que las Comunidades Autónomas podían incluir en sus Planes de Zona Rural para aquellas delimitaciones territoriales de esta naturaleza cuya financiación quedaba incluida en el instrumento de planificación estatal. Sin embargo, y conforme ya se conoce, en el diseño establecido RD 1336/2011 pasan a ser una especie significativa de

contrato territorial, que dispone de algunas previsiones singulares, pero en lo demás se rige por las disposiciones comunes expuestas (art. 11.1).

Entre estas notas peculiares figura, en primer término, la exigencia de quedar enmarcados en el PDRS aprobado por el Gobierno de la Nación en aplicación de la Ley, teniendo por ámbito territorial específico las zonas incluidas en el programa a iniciativa de las comunidades (art. 10).

En segundo término, tan solo se contempla un único y específico contrato territorial de esta modalidad «para cada zona»; atendiendo, a efectos de esta delimitación, a «sus peculiares características», así como a «las orientaciones que puedan darse a sus explotaciones para reforzar la sostenibilidad del territorio, especialmente en lo que se refiere a sus aspectos ambientales y sociales».

Como tercera circunstancia reseñable, su contenido habrá de adecuarse a las disposiciones contenidas en el PDRS; e igualmente, si existieran, a las determinaciones contenidas en las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural de la comunidad autónoma. Por ende, sus principales compromisos han de encontrarse recogidos en los Planes de Zona Rural adoptados por las Administraciones territoriales bajo los términos que hubieran concertado con la Administración General del Estado (art. 11.3). Expresamente se demanda, empero, que «han de ser diferentes y encontrarse perfectamente delimitados de otros compromisos que ya pudieran estar contemplados y financiados por fondos comunitarios» (art. 11.4).

En cuanto a la financiación hace, y conforme se anticipó, la Administración General del Estado se hará cargo del 50 %, de acuerdo con el convenio de colaboración suscrito al efecto con cada Comunidad Autónoma y dentro de sus límites presupuestarios (art. 11.5).

Por último, y en atención a lo dispuesto en el art. 12, la suscripción del contrato constituye requisito *sine qua non* para que los titulares de las explotaciones agrarias puedan beneficiarse de las prioridades y preferencias establecidas en el art. 16.1 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, susceptibles de ser reconducidas, de un lado, a la asignación de derechos de producción, de pago único u otros derivados de la aplicación de la PAC; de otro, a la prestación en la adjudicación de medidas y ayudas derivadas de los programas de desarrollo rural de la propia PAC.

3.- La ordenación autonómica del contrato

Después de transcurrida más de una década del desarrollo reglamentario de la Ley, tan solo siete Comunidades Autónomas han incluido el contrato territorial en sus Programas de Desarrollo Rural (con la denominación que corresponda). De ellas, cinco han dictado la norma autonómica destinada a sentar las bases legales para la suscripción de los contratos, acomodadas o

no a las pautas mínimas comunes a nivel estatal, mientras que Cantabria se ha limitado a adaptar la normativa precedente con anterioridad al desarrollo reglamentario y Andalucía a regular su operatividad únicamente respecto del olivar.

3.1.- La inactividad en Cantabria como causa de la desaparición del contrato territorial

La comunidad del Norte de España limitó su quehacer a dotar de continuidad a la norma regional arriba expuesta a través del Título IV de la Orden DES/6/2008, de 26 de febrero, por la que se convocaron y regularon las ayudas financiadas por el FEOGA y FEADER incluidas en la solicitud única para el año 2008 (con modificación, para su adaptación al PDRS 2007-2013, a través de la Orden DES/48/2008, de 30 de junio); mentándose la idea de fomento de los contratos territoriales de explotación en el Eje 1, Punto 18, del Decreto 30/2010, de 12 de abril, por el que se reguló la ejecución de los PDRS en Cantabria, y perdiéndose su rastro cuando no obtuvo el apoyo necesario la proposición no de Ley núm. 80, relativa a la puesta en marcha de los contratos territoriales para el desarrollo sostenible en el medio rural, presentada por el Grupo Parlamentario Regionalista en 2012[46].

3.2.- La extensión del contrato limitada al olivar y la falta de desarrollo legal en Andalucía

La Ley 5/2011, de 6 de abril, del olivar de Andalucía, es la única norma que acoge los contratos territoriales en esta autonomía. Lo hace en su Capítulo II, para diferenciar entre los contratos territoriales de zona rural y los contratos territoriales de explotación y crear una ordenación común mínima. De este modo, su operatividad puede y debe ser calificada como limitada por un doble motivo[47]: en primer lugar, no se extiende al resto de los sectores agrícolas; en segundo término, no contiene una regulación plena de ambos tipos contractuales, pues remite el detalle de su régimen jurídico a un futuro Decreto del Consejo de Gobierno que aún no ha tenido lugar, por cuanto ni el PGAR 2007-2013, ni el posterior de 2014-2022, contienen alusión alguna al respecto.

46 Proposición no de Ley 8L/4300-0080, Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria de 28 de junio de 2012 (Serie B-núm. 82), p. 1715.

47 Albendea Solís, I.: «El contrato territorial de zona rural. Necesidad de una nueva configuración legal», cit., pp. 251 y 252.

De este modo, y pese a las posibilidades que encerraba la medida[48], todo queda en la intención de la norma, cuyo art. 8 recogía la posibilidad de que la Consejería competente en la materia suscribiera con los titulares de explotaciones del olivar de una determinada zona, y de forma voluntaria, los contratos previstos en el art. 16 de la Ley 45/2007, con el propósito de orientar las actuaciones futuras que habrían de integrar las funciones productivas, económicas, sociales, ambientales y culturales de dicha zona olivarera (art. 8). Por su parte, el art. 9 establecía los contratos territoriales de explotación, como instrumentos mediante los cuales la Administración y los particulares, dentro de los fines señalados por el Plan Director del Olivar, estaban llamados a orientar las explotaciones de esta naturaleza hacia la consecución de una mayor eficiencia, competitividad, sostenibilidad y calidad de las producciones; incorporando medidas innovadoras a tal fin, a partir de las cuales realzar el potencial de las explotaciones, definiendo los compromisos de su titular y los de la Administración, así como la naturaleza y las modalidades de las ayudas y otras actuaciones que constituían la contrapartida, haciendo uso de los recursos públicos disponibles.

El régimen común venía dado por la habilitación para que, a partir de la suscripción de los contratos, la Administración pudiera inspeccionar y controlar su desarrollo, dirigiendo instrucciones y mandatos ordenados a su debido cumplimiento, así como pudiendo resolverlos, con restitución de las ayudas percibidas y la imposición de las sanciones correspondientes en los supuestos de incumplimiento grave de las obligaciones asumidas (art. 9). Además, se contemplaba que la Consejería competente habría de crear, mantener y poner a disposición pública un sistema accesible de información de los territorios de olivar, de los sectores productor, transformador, comercializador y consumidor que permitiera establecer medidas indicadoras de la calidad, sostenibilidad y eficiencia, así como orientar la toma de decisiones públicas y privadas, cuyo sistema se alimentaría de la colaboración con la Administración de todos los agentes de los sectores olivícola y oleícola, aportándole la información que requiriera a tal propósito.

3.3.- El contrato agrario de la reserva de biosfera (CARB)

El art. 57.3 de la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca reserva de biosfera, contempla que las Administraciones, en el ámbito de sus competencias, promoverán las políticas públicas necesarias para consolidar la agricultura y la ganadería como sectores estratégicos para la economía y el territorio de

48 Colombo, S. y Camacho Castillo, J.: «Caracterización del olivar de montaña andaluz para la implementación de los contratos territoriales de zona rural», *Información Técnica Económica Agraria*, Vol. 110, núm. 3, 2014, pp. 282-299.

Menorca, garantizar el bienestar y la calidad de vida de los profesionales y de sus familias y fomentar la gestión agraria y ganadera sostenible, la producción diversificada, de calidad, ecológica y de productos locales, así como la adhesión de las fincas al contrato agrario de la reserva de biosfera (CARB) a la Red de Custodia del Territorio o al Consejo Balear de Producción Agraria Ecológica.

Bajo tal afirmación late la afirmación progresiva de una forma de hacer que el paso del tiempo ha supuesto en orden a consolidar aquella apuesta inicial —y mucho menos ambiciosa— aparecida en 2005, al punto de permitir la confirmación de conformidad con la cual es el único contrato en España «que sí apoya la generación de externalidades positivas más allá de ordenar ayudas preexistentes»[49], habiendo sido destacado desde hace tiempo como una de las experiencias demostrativas por el Ministerio del ramo[50].

En su versión normativa última —y más acabada—, el art. 66 de la Ley 3/2023 recoge que el Consejo Insular de Menorca, en el ejercicio de la política propia en materia agraria, convocará, con carácter anual o bianual, ayudas en el marco del CARB con el fin de orientar la actividad de las explotaciones agroganaderas a la generación de externalidades positivas que contribuyen a la recuperación y al mantenimiento del paisaje rural tradicional de Menorca, dado su alto valor ambiental y cultural.

De suscripción voluntaria para los titulares (el 70 % del territorio de Menorca está gestionado por el sector agrario primario), el objetivo inmediato radica en que para el año 2025 aproximadamente 200 fincas hayan logrado compromisos extras de sostenibilidad, al contar con el aliciente de una reformulación o ampliación tanto de las líneas de actuación (incluyendo, por ejemplo, criterios concretos en temas de economía circular), como también de la dotación[51]. El contrato reflejará los compromisos que debe asumir el agricultor expresados de forma específica y determinada a cambio de las contraprestaciones y los beneficios derivados de las prioridades y preferencias que se determinen.

El contenido mínimo queda cifrado en ocho aspectos concretos: requisitos a cumplir por quienes lo suscriben, criterios objetivos y procedimiento para la selección de los suscriptores, gastos subvencionables, cuantías máximas de las contraprestaciones otorgadas a los suscriptores, compromisos de los

49 García Asensio, J.M.: «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», cit., RR-4.1.

50 organismo autónomo parques nacionales/tragsa: *Catálogo de Experiencias demostrativas en las reservas de la biosfera española*, Madrid (Organismo Autónomo Parques Nacionales), 2009, pp. 20-21, en http://rerb.oapn.es/images/PDF_publicaciones/Catalogo_experiencias_demostrativas_Reservas_Biosfera_espanolas.pdf.

51 De Pablo, F. *et alii*: *Plan de acción Menorca Reserva de Biosfera 2019-2025*, Menorca (Consell Insular de Menorca/Agencia Menorca Reserva de la Biosfera), pp. 25, 45, 73, 101 y 121, en https://www.menorcabiosfera.org/documents/documents/4924doc2.pdf.

titulares de la explotación y plazo para cumplirlos, sistema de verificación y control del cumplimiento y régimen de incompatibilidades o, en fin, cualesquiera otros elementos que requiera la normativa de subvenciones.

La lectura de los trámites previstos en el Acuerdo que establece las ayudas del Consejo Insular de Menorca para promover prácticas sostenibles en las explotaciones agrarias de la Isla[52] permite comprobar cómo se han concretado los condicionantes legales, atentos a un patrón doble:

1.- Por cuanto hace a las características a acreditar por el solicitante (que deben concurrir con carácter previo a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitud y mantenerse hasta la finalización del plazo de justificación de las ayudas), la primera y fundamental radica en su condición de titular de una explotación agraria, ya se trate de persona física o jurídica, o agrupaciones de personas físicas o jurídicas, comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado sin personalidad jurídica, siempre y cuando se comprometan a mejorar el valor paisajístico, reducir los posibles impactos sobre el medio ambiente y el patrimonio natural y satisfacer las siguientes exigencias:

A.- La explotación agraria debe contar con un agricultor a título principal (ATP) o agricultor profesional (AP), o un trabajador agrario a jornada completa que más del 50 % de las sus rentas provengan de las retribuciones dinerarias de la explotación objeto de ayuda. Por ATP procederá entender el trabajador autónomo que obtenga al menos el 50 % de la renta de la actividad agraria y el tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la actividad agraria sea inferior a la mitad del tiempo total de trabajo. Por AP la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias (incluye la propia transformación) u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de trabajo dedicado a actividades agrarias y complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Anual (UTA). Como actividades complementarias figuran la transformación y venta directa de productos de la explotación que una vez elaborados no estén incluidos en el Anexo 1 del TUE, la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente y las actividades agroturísticas, cinegéticas y/o artesanales relacionadas con la explotación.

Por último, se valorará específicamente la participación y presencia del titular, como consecuencia de la elección pública, en instituciones de carác-

52 Acuerdo del Consejo Ejecutivo en sesión de carácter ordinario de 16 de octubre de 2023, relativo a la aprobación de las bases y la convocatoria correspondiente a las ayudas del Consejo Insular de Menorca para promover prácticas sostenibles en las explotaciones agrarias de Menorca (CARB 2023) (BOIB núm. 156, de 16 de noviembre de 2023).

ter representativo o en órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional, siempre y cuando estén vinculados al sector agrario.

B.- La actividad agraria debe absorber, como mínimo, 1 UTA; si se dedicara exclusivamente a la fruta, 0'5 UTA. La explotación debe estar inscrita en el Registro Interinsular Agrario y los datos que allí figuren se tomarán como base a la hora de efectuar los cálculos en torno a los factores exigidos para poder solicitar el CARB, comprobándose de oficio.

C.- Las explotaciones ganaderas deberán de tener como máximo una carga ganadera de 1'5 unidades de ganado mayor por hectárea y cumplir con el plan de gestión de deyecciones —efectuado por técnico competente—, donde se tendrán en cuenta el número y especie del ganado de la explotación, las rotaciones de los pastos, las horas de estabulación, la distribución del estiércol, etc.

D.- La explotación se compromete a no utilizar semillas transgénicas de maíz ni de otras plantas en ninguno de los cultivos que realice, ni para destinar al consumo de ganado, ni para venta, ni de forma experimental.

2.- El régimen de las ayudas se ajusta al siguiente patrón:

A.- Las subvenciones son de carácter voluntario y eventual, motivo por el cual se pueden anular, revocar y reintegrar en todo momento por las causas previstas en la Ley o en las bases sin generar ningún derecho a obtener subvenciones en años posteriores o alegarlas como precedente.

B.- Los compromisos son dobles: algunos de carácter mínimo a acreditar con la solicitud (someterse a diagnosis previa, realizar actividades formativas, llevar un cuaderno de explotación con las actuaciones realizadas, seguir un plan de abonado y hacer uso racional de los pesticidas, absorber el mínimo de UTA y de unidades de carga ganadera expuestas, cumplir con el código de buenas condiciones agrarias y medioambientales y con los requisitos de gestión o asumir la obligación de no cultivar variedades transgénicas en los terrenos reseñados), otros escogidos por cada explotación de forma voluntaria relacionados con uno de los cinco ejes que afecten a: medio ambiente, paisaje y medio rural; recursos naturales y su aprovechamiento; procesos productivos de actividad agraria; uso de energías alternativas y, por último, diversificación de las actividades en la explotación. En todo caso habrá de cumplir al menos tres de esos compromisos voluntarios y uno de los ejes enunciados en segundo y tercer lugar.

C.- El importe no podrá superar, de manera aislada o en concurrencia con otras ayudas públicas o privadas, nacionales o internacionales, el coste total de la actividad subvencionada, ni tampoco los límites previstos en el Reglamento (CE) 702/2014 de la Comisión, de 25 de julio de 2014. De sobrepasar tal límite, dará lugar a la reducción proporcional que corresponda en el importe de las ayudas reguladas para este contrato hasta ajustarse al umbral establecido.

D.- El hecho de recibir la subvención conlleva la obligatoriedad de llevar a cabo el proyecto sobre el cual se alza y, por tanto, la entidad beneficiaria ha de buscar otras fuentes de financiación o aportar fondos propios.

E.- Las subvenciones pueden verse incrementadas un 10 % en cinco supuestos: práctica de la agricultura ecológica, contar con jóvenes agricultores, suscripción de un acuerdo de custodia, realizar más horas de formación o, en último extremo, si la mujer del agricultor está dada de alta en el Sistema de Seguridad Social Agraria.

3.4.- La integración de ayudas medioambientales en los contratos territoriales de explotación de Asturias

En las zonas rurales asturianas (67 de sus 78 municipios) el peso de la agricultura y la ganadería en el mantenimiento del empleo y del tejido económico es fundamental, resultando decisivas para que sus pueblos sigan vivos y no avance el proceso de despoblamiento y concentración de la población en las grandes urbes. A esta reflexión seguía otra referida al medio ambiente y la función de la agricultura y ganadería en la gestión del territorio, en tanto mantienen los suelos, la cubierta vegetal y los recursos hídricos en ese 60 % del Principado que ocupan los pastos y cultivos (los cuales, por otra parte, constituyen la mitad del 30 % de la superficie incorporada a la Red Natura 2000, constituyendo los bosques otro 40 %), a su vez eficaz, mosaico de cortafuegos naturales; por último, la fertilización natural que produce el ganado contribuye a la sostenibilidad de los ecosistemas agrarios y disminuye la necesidad de recurrir a abonos químicos.

Tal triple constatación obra en la memoria de la iniciativa fundamental de la Consejería del Medio Rural y Pesca del Gobierno del Principado de Asturias por la cual decide refundir las cinco ayudas que desde 2007 a 2010 había venido concediendo en concepto de: indemnización compensatoria en zonas de montaña, o medidas agroambientales varias (gestión de pastos en común, ganadería, agricultura y apicultura ecológicas, razas amenazadas, apicultura en zonas frágiles, desbroce tanto de entidades locales como particulares, escanda, pastoreo en Picos de Europa y viñedo), específicas para la Red Natura 2000, para el fomento del bienestar animal en explotaciones lecheras de entornos periurbanos y para razas ganaderas autóctonas en sistemas extensivos.

A través de la Resolución de 27 de enero de 2011, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, se va a dar un paso adicional a la hora de consolidar esos sistemas de apoyo a la actividad agraria sostenible, pues en la convocatoria de ayudas de la solicitud unificada que recoge para esa campaña, los cinco tipos que remuneraban las funciones ambientales y territoriales de la actividad agraria pasaron a agruparse en la figura de los contratos territo-

riales de explotación, integrándose en un mismo sistema de gestión y de financiación, aunque cada una manteniendo las características que le eran y siguen siendo propias.

Los contratos territoriales de explotación se configuran, de este modo, como la plasmación de un compromiso entre dos partes: por un lado, los ganaderos y agricultores que deciden realizar una actividad agraria favorable al territorio y al medio ambiente; por otro, lado la sociedad asturiana que, a través del Gobierno de Asturias, se compromete a compensarles económicamente mediante ayudas que remuneran el esfuerzo derivado de producir en estas especiales condiciones.

Al agrupar la gestión se consiguen varias ventajas: en primer lugar, simplificar la gestión, ya que se solicitan y tramitan de forma unificada; en segundo lugar, reforzar su estabilidad, al integrarse todas en contratos plurianuales; por último, los ganaderos y agricultores que suscriban contratos territoriales tendrán acceso a las prioridades y beneficios establecidas en otras ayudas o medidas, tanto en las previstas en la normativa estatal como en las establecidas por el Gobierno de Asturias.

El cambio en la gestión, con la creación de los contratos territoriales, no supuso ninguna obligación ni carga administrativa adicional para los interesados. Los que ya estuvieran participando en alguna, se incorporaran a los contratos para el período pendiente en los compromisos asumidos. Los que se integraron por primera vez pudieron elegir las medidas en las cuales iban a participar de entre el «menú» disponible, asumiendo los compromisos específicos que conllevaran y accediendo por un período de cinco años a las ayudas correspondientes[53].

Lejos, por tanto, de un desarrollo de la norma legal, cuanto ocurre es, meramente, la adopción de una denominación más que su desarrollo, sirviéndose del contrato territorial para canalizar compromisos y subvenciones destinados a mejorar el medio ambiente y el medio rural; es decir, objetivos estrictamente vinculados con la finalidad última para la que fue pensado en contrato territorial original, pero alejados del desarrollo reglamentario tanto en esa versión inicial, como en las sucesivas que han servido de cauce a tan singulares figuras[54].

3.5.- Los contratos agroambientales en el País Vasco como experiencia sin consolidación

Algunos autores no han dudado en catalogar como contratos territoriales cuantos han localizado en el País Vasco como «contratos agroambientales de

53 Una semblanza más amplia en GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS: *Los contratos territoriales de explotación. Una apuesta por la actividad agraria sostenible*, 2011, en https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Agricultura/Ayudas/catalogo_contratos.pdf.

54 ALBENDEA SOLÍS, I.: «El contrato territorial de zona rural. Necesidad de una nueva configuración legal», cit., p. 251.

explotación y planes de gestión forestal sostenible»[55]. Salvo error u omisión —fácil en un camino tan minado de inseguridad—, el rastreo de la normativa de la Comunidad Autónoma únicamente permite vislumbrar su encaje dentro de esta figura en la regulación que menciona el art. 5 c), y desarrolla el art. 18, del Decreto 133/2008, de 17 de julio, sobre ayudas estructurales y ambientales al sector agrario.

La norma vinculaba su devengo en favor de los productores agrarios, así como asociaciones de productores responsables de la gestión de la tierra, a la suscripción de los correspondientes contratos agroambientales destinados a solventar algunos de los problemas que se generan o pueden generar por la actividad agraria, así como a fomentar el mantenimiento y la mejora de determinados métodos de producción en equilibrio con el medio. Con una duración de 5 años como regla (pues cabía transformación durante su período de ejecución por otro de los previstos en el Decreto y se contemplaban posibles incidencias vinculadas a la transferencia de la explotación, fuerza mayor o circunstancias excepcionales tales como arranque y/o destrucción de cultivos por orden de la Administración), así como el reconocimiento expreso de la posibilidad de combinarse entre sí (salvo incompatibilidad expresa establecida en algunas de las ayudas), obraba una obligación común a todos ellos: el beneficiario debía acudir a los cursos y actividades de formación que se determinaran.

El elenco de contratos a suscribir para recibir las oportunas ayudas se extendía al largo enunciado en el art. 18.3: plan de fertilización en explotaciones agrícolas, plan de gestión de estiércoles y purines y de fertilización en explotaciones ganaderas con base territorial, tratamiento fitosanitario razonado, control integrado de plagas y enfermedades, protección del suelo en cultivos extensivos por implantación de un cultivo intermedio en invierno previo a siembra en primavera, protección del suelo en cultivos leñosos por implantación de cubierta vegetal, protección del medio ambiente en superficies de retirada o no cultivo mediante la implantación de una cubierta dirigida, conservación de prados de siega de interés, gestión del aprovechamiento de los pastos de montaña, mantenimiento de razas animales locales, conservación de la biodiversidad en tierras de cultivo de rotación, protección de la fauna en tierras de cultivo de rotación y de los cauces de agua y las zonas húmedas mediante bandas enyerbadas, mejora del paisaje por mantenimiento de setos y de otros elementos, producción agraria ecológica, producción integrada, cultivo de poblaciones locales de alubia (judía grano) y, en fin, apicultura destinada mejora de la biodiversidad en zonas frágiles.

Para cada uno de los contratos se establecían requisitos y disposiciones de desarrollo específicos de conformidad con lo establecido en el PDRS

55 Silvestri, L. y Lago Candeira, A.: «El contrato territorial en España: régimen jurídico y grado de implementación», cit., pp. 35 y 36 o Albendea Solís, I.: «El contrato territorial de zona rural. necesidades de una nueva configuración legal», cit., pp. 250 y 251.

2007-2013, a cargo de cada una de las Administraciones gestoras (en este punto cabrá destacar, por ejemplo, el contenido en el Decreto Foral de la Diputación Foral de Vizcaya 166/2008, de 11 de noviembre, sobre ayudas a las explotaciones agrarias en el Territorio Histórico de Vizcaya), aunque se acompañaba un régimen común de mínimos sobre las ayudas: su concesión anual; la exigencia de que cubrieran los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de contrato, así como los costes de transacción de la medida (a entender como aquellos que entrañara el acceso a su realización y no pudieran ser imputados de manera directa al coste de ejecución); por último, la posibilidad de incremento (sin superar nunca los importes máximos permitidos) cuando se acogieran a la medida un grupo de agricultores de la misma zona o se tratara de parcelas agroambientales subvencionables localizadas dentro de la Red Natura 2000.

Cumplida la vigencia de PDRS bajo la cual obtuvieron cobertura, los contratos agroambientales desaparecen. Así, en el Programa de Desarrollo Rural para el período 2015-2020 su esencia se transforma en contratos de gestión orientados (en su versión 8.ª de 2022) al apoyo a la biodiversidad y/o los paisajes, mejora de la gestión del agua y de los suelos (y/o prevenir su erosión), reducir las emisiones de GEI y/o amoniaco y contribuir a la captura y conservación de carbono.

3.6.- El contrato de explotación sostenible en Galicia: un proyecto inacabado

En el seno de la Orden de la Consejería del Medio Rural de Galicia de 22 de febrero de 2010, por la que se regula la aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y de las ayudas al desarrollo rural para la utilización sostenible de las tierras agrícolas en el año 2010[56], vio la luz un contrato territorial singular que tomó el nombre de contrato de explotación sostenible, cuyo régimen jurídico quedó asentado sobre cuatro pilares:

1. En primer lugar, la determinación del agricultor como beneficiario siempre y cuando fuera titular de una explotación agraria situada en la Comunidad Autónoma de Galicia y profesional de la agricultura o titular de una explotación agraria prioritaria; sin embargo, en el caso de solicitantes de la ayuda para mantenimiento de razas autóctonas en peligro de extinción, el titular de la explotación podía no tener la condición de profesional de la agricultura ni ser titular de explotación agraria prioritaria para ser beneficiario.
2. En segundo término, comprometerse a cumplir, salvo causa de fuerza mayor, durante un período mínimo de 5 años desde la fecha de la

56 Con corrección de errores, a tener presente, publicada en DOG núm. 73, de 20 de abril de 2010.

concesión de la ayuda o del inicio del cumplimiento de las obligaciones que dieron lugar a la subvención, los siguientes requisitos generales, además de los específicos de cada línea ayuda (recogidos estos en anexo 1/COM de la Orden): a) permanecer en la actividad agraria; b) mantener y actualidad el cuaderno de explotación, que deberá incluir un resumen de la contabilidad y la elaboración de una cuenta de explotación; c) recibir el servicio de una entidad inscrita en el «Registro de entidades de Servicios de Asesoramiento o Gestión de Galicia»; d) cumplir con la normativa correspondiente a la condicionalidad, incluyendo requisitos legales de gestión relativos a los ámbitos de «medio ambiente», «salud pública, zoosanidad y fitosanidad» y «bienestar de los animales», así como las cuestiones relativas a las «buenas condiciones agrarias y medioambientales»; e) en el caso de productores agrarios beneficiarios de ayudas para el establecimiento de métodos de producción respetuosos con el ambiente y la conservación del paisaje, satisfacer además las normas mínimas sobre la utilización de fertilizantes y fitosanitarios; f) durante la vigencia del contrato, en el caso de pagos por superficie, no disminuir la superficie agraria comprometida, excepto en los casos de «concentración parcelaria, expropiación o cualquier otro tipo de intervención pública», «relaciones contractuales que devenguen imposibles» y «variación en la superficie comunal adjudicada».

3. Justificación ante el Fondo Galego de Garantía Agraria del cumplimiento de los compromisos, consistente en la presentación en tiempo y forma del cuaderno de explotación actualizado, debiendo conservar las facturas, boletines de análisis y demás documentación justificativa de las anotaciones efectuadas.
4. Contraprestación ajustada a la cuantía máxima unitaria de ayudas y primas para cada una de las subvenciones incluidas (bienestar animal y agroambientales —cultivos anuales, perennes especializados y otros usos de la tierra— mantenimiento de razas autóctonas en peligro de extinción y agricultura y ganadería ecológica), aplicándose a los beneficiarios, en el cálculo de las primas, la Unidad Mínima de Cultivo Agroambiental (UMCA) en función de la subvención de que se tratara.

Cumplida esta primera función, desaparece cualquier información sobre este contrato territorial de vida efímera.

3.7.- El éxito del contrato global de explotación en Cataluña

Desde el año 2007, según consta, el contrato global de explotación ha sido el modelo adoptado en Cataluña para gestionar las ayudas, en el marco

de desarrollo rural a través del FEADER, dirigidas a las personas titulares de las explotaciones agrarias para fomentar las actividades y promover modelos específicos de actividad agraria. Cuanto empezó como un plan piloto en 2005, pronto se asentó y percibió como una fórmula eficaz[57], y desde 2015 su regulación ha sido incorporada a las bases reguladoras de las ayudas para adaptarlas a su nueva regulación vinculada al desarrollo rural, pero manteniendo la misma filosofía que habían venido inspirando aquel modelo de gestión original[58].

De este modo, viene a ser concebido en los arts. 2 y ss. de la Orden ACC/34/2024, de 26 de febrero, por el que se aprueban esas bases reguladoras de las ayudas asociadas al contrato global de explotación en el marco de la programación de desarrollo rural en Cataluña 2023-2027. Aparece concebido, por ende, como «la integración de diversas ayudas dirigidas a las explotaciones agrarias, de acuerdo con la normativa comunitaria en materia de desarrollo rural», fijando como objetivo «incentivar el desarrollo de las funciones productivas, económicas, medioambientales y sociales de la agricultura con el fin de fomentar la viabilidad de las explotaciones agrarias y conseguir un desarrollo rural sostenible. Por ello, las personas titulares de explotación que solicitan alguna de las ayudas asociadas asumen los compromisos correspondientes a cada uno para poder recibir estas ayudas» (art. 2).

Su regulación, de seguro la más acabada de las existentes, presenta los siguientes aspectos de interés:

A.- Beneficiarias serán las personas que cumplan cada uno de los requisitos específicos de las ayudas definidas en los anexos correspondientes, siempre y cuando cumplan los requisitos a renglón seguido detallados (art. 4):

a) No incurrir en ninguna causa que impida obtener la condición de persona beneficiaria de las que establece el art. 13 de la Ley 38/2003 ni incurrir en ningún supuesto del art. 99 del Decreto legislativo 3/2002. Las comunidades de bienes, las explotaciones en régimen de titularidad compartida o las explotaciones en régimen de cotitularidad pueden ser beneficiarias de las ayudas siempre y cuando sus miembros cumplan esta condición.

b) En cuanto a la inhabilitación para recibir subvenciones, si se produce durante la vigencia de los compromisos de las ayudas, las

57 Dando cuenta del tránsito y éxito ya inicial, Cosialls Ubach, A.M.: «La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación», en AA.VV. (Sánchez Hernández, A., Coord.): *Estudios de Derecho Agrario*, Logroño (Universidad de La Rioja), 2010, pp. 78-81.

58 Un ejemplo acabado de esa filosofía en el momento de su asentamiento en Roca Torrent, A. *et alii*: «El contrato global de explotación de Cataluña. La comarca del 'Pla de l'Estany' como ejemplo», en AA.VV. (Araque Jiménez, E. *et alii*, Coords.): *Las agriculturas españolas y la Política Agraria. Garantías veinte años después*, Sevilla (Universidad Internacional de Andalucía), 2008, pp. 325-336.

ayudas pasan a considerarse nulas desde este momento con carácter general, con la pérdida correspondiente del derecho a percibir contraprestaciones que no se hayan hecho todavía efectivas.

c) En el caso de empresas y entidades, no haber sido nunca objeto de sanciones administrativas firmes ni de sentencias firmes condenatorias por haber ejercido o tolerado prácticas laborales consideradas discriminatorias por razón de sexo o género. En el caso de empresas de más de 50 trabajadores, además, disponer de un plan de igualdad entre mujeres y hombres.

d) En el supuesto de establecimientos abiertos al público, cumplir la normativa de política lingüística.

e) Para subvenciones de importe superior a 30.000 euros, cuando los solicitantes sean únicamente sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, no podrán obtener la condición de beneficiarias las empresas que incumplan los plazos de pago que prevé la norma.

f) Las personas solicitantes de estas ayudas deben adherirse al código ético que figura como anexo, podrán encontrarse en situación de incapacidad temporal y deben estar al corriente de sus obligaciones con la Administración tributaria y la Seguridad Social.

B.- Las explotaciones agrarias, al margen de las específicas para cada ayuda, deben cumplir varias condiciones generales (art. 5):

a) Estar ubicadas en el ámbito territorial de Cataluña. Las unidades productivas fuera de este ámbito territorial se considerarán en la globalidad de la explotación para valorar aspectos tecnicoeconómicos.

b) Las unidades productivas de la explotación deben encontrarse incluidas en la declaración única agraria (DUN) de la convocatoria vigente que debe haber presentado la persona titular en los términos determinados la normativa reguladora de la declaración mencionada y constar en el Sistema Integrado de Datos de la Explotación que regula el Decreto 44/2012, de 24 de abril, que gestiona el departamento competente en materia de desarrollo rural.

c) Las unidades productivas de la explotación deben pertenecer a la persona titular de la explotación a título de propiedad, arrendamiento o por cualquier otro título jurídico que la habilite para el ejercicio de la actividad agraria.

C.- La solicitud, presentada bajo la forma prevista en el art. 8 como requisito de admisibilidad, con la documentación contemplada en el art. 10, será tramitada en régimen de concurrencia competitiva (art. 15, recogiendo como regla la compatibilidad que con las excepciones recogidas de manera expresa

en el art. 32), bajo el procedimiento previsto en el art. 11, ajustándose la resolución a cuanto dispone su art. 13 (con aplicación, si fuera menester, de los criterios de priorización establecidos en el art. 21) y estando para su ejecución, justificación y pago a cuanto dispone el art. 14. De destacar resulta la previsión de vicisitudes que la norma estatal ignora y pueden influir de manera decisiva en la ejecución, tales como la transmisión total o parcial de la explotación (art. 16, con la variante de las subrogaciones establecidas en el art. 40) o la concentración parcelaria y otras alteraciones públicas (art. 17), que —sin carácter exhaustivo— podrán llevar a la ampliación del plazo de ejecución.

D.- Los compromisos, entendidos como obligaciones establecidas para cada ayuda, admiten una cuádruple clasificación (art. 18.2): A) excluyentes: su incumplimiento comporta no respetar los requisitos de subvencionabilidad que establece la concesión y, en su caso, el mantenimiento de la ayuda. B) Básicos: su desconocimiento trae aparejadas consecuencias relevantes para los objetivos perseguidos y estas repercusiones duran más de un año o es difícil ponerles fin con medios aceptables. C) Principales: su ignorancia conlleva consecuencias importantes para los objetivos perseguidos y duran menos de un año o es posible ponerles fin con medios aceptables. D) Secundarios: su conculcación tiene una relevancia baja en el objetivo de la ayuda.

Sin perjuicio de las modificaciones y ampliaciones en los términos inicialmente adquiridos (art. 19), su incumplimiento dará lugar a las reducciones recogidas con exhaustividad en el art. 21, sin perjuicio de la eventual aplicación de las penalizaciones establecidas en el art. 20 o de la revocación de la concesión con reintegro de las cantidades indebidamente percibidas (art. 22), al quedar sometidas al exigente sistema de inspección y control del art. 23.

E.- Como obligaciones específicas del beneficiario figuran la de conservar durante un cierto tiempo la vinculación, mantener un mínimo de la superficie de la explotación dedicada a lo acordado y satisfacer las demandas informativas propias del cuaderno de explotación (art. 39). Así: 1) Con la primera solicitud se inicia un período plurianual de compromisos de 5 años durante los cuales el beneficiario está obligado a presentar la solicitud de ayuda cada curso. Si no la solicita un año, pero sigue cumpliendo los compromisos, no tendrá que reintegrar lo percibido durante años anteriores; en cambio, si no se presenta en más de una convocatoria, comenzará el procedimiento de revocación y reintegro de los importes percibidos salvo supuestos de fuerza mayor, transmisión de explotación, cambios de ayuda a producción agraria ecológica o finalización de actividad. 2) Podrán realizarse cambios de ubicación siempre que se mantenga, al menos, el 80 % de la superficie, UGM o colmenas comprometidas inicialmente, salvo supuestos de fuerza mayor o cambios de ayuda a la producción agraria ecológica. 3) Para las ayudas relacionadas en el art. 39.4 será imprescindible tener cumplimentada y actualizada la información específica en el cuaderno de explotación.

F.- Sin entrar al detalle de la cuantía de las ayudas según la especie que precisan los anexos, menester será tomar en consideración la previsión del art. 42, que contempla un porcentaje de degresividad con el objeto de apoyar las explotaciones de tamaño medio y pequeño.

4.- Reflexiones finales bajo una lógica propositiva

El marco de desarrollo sostenible del medio rural firmemente asentado en España, al menos desde la Ley 45/2007 apuesta por un enfoque multifuncional de la actividad agraria, con incentivos destinados a crear oportunidades que eviten la despoblación del campo y ofrezcan a sus habitantes unas condiciones de vida y trabajo dignas. Entre las vías utilizadas para compensar y remunerar este quehacer en beneficio del interés público cabe destacar la apuesta por el fomento de las externalidades positivas que generan las explotaciones agrarias, financiándolas con fondos públicos de la Unión Europea, del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El contrato territorial como género, y el territorial de zona rural como especie significativa, han sido dos de las instituciones jurídicas diseñadas para implantar este modelo nuevo de actividad agraria territorial y, en principio, abierto a cualquier explotación rural del sector primario, aun cuando es clara su aplicación preferentes a determinados tipos de agricultores (profesionales, jóvenes y mujeres) o modalidades de explotación (territoriales, prioritarias, ecológicas, asociativas, de titularidad compartida, Red Natura 2000, etc.), al ser unos y otras objetivos nucleares de esta política asentada en la idea de sostenibilidad del campo.

El retraso en el desarrollo reglamentario, su parquedad y la falta de completitud, al no regular determinadas cuestiones de relieve y no haber incluido aspectos que los hagan atractivos para los beneficiarios, llevan a que «no se hayan convertido hasta el día de hoy en una figura aplicable y permanezcan en el universo de las declaraciones genéricas que no pueden ser llevadas a la práctica»[59]. Al menos así ocurre en la mayor parte del territorio estatal, donde no ha mediado el necesario desarrollo normativo, constituyendo la «historia de una expectativa no cumplida», en gran medida «porque la generalización del pago de externalidades supondría un desembolso de dinero público en tales cantidades que nadie ha querido o podido asumir»[60].

A la vista de tales insatisfactorios resultados, y bajo el afán de buscar operatividad a una idea sobre cuya bondad nadie parece dudar, cabe dar cuenta de dos propuestas sugerentes de reformas. Articuladas, la una, desde dentro

59 S/A: «Contratos territoriales de explotación. Una oportunidad que no podemos dejar pasar», *La Tierra*, núm. 225, 2011, p. 45.

60 García Asensio, J.M.: «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», cit., RR-4.1.

del modelo dado; la otra, con variaciones estructurales de enjundia en el esquema vigente.

De este modo, y para completar los vacíos que lastran de partida la regulación actual, se aboga por integrar lagunas importantes como las relativas a alguno de los cinco aspectos que siguen[61]: a) El procedimiento administrativo para obtener la calificación oficial de explotación y de un registro público donde aparezcan inscritas con el debido detalle. b) La delimitación precisa del concepto «profesional de la agricultura», coordinando su régimen con el previsto para las titularidades compartidas y separando los conceptos de titularidad en propiedad o por arrendamiento. c) La elaboración de un listado ordenado y sistemático de compromisos que pudiera orientar a las Comunidades Autónomas en su regulación regional, siendo preferible la opción por un elevado grado de libertad de elección en favor del interesado; eso sí, incorporando pautas concretas para la verificación objetiva de medios materiales y humanos afectados al cumplimiento, así como de la ejecución de las obligaciones adquiridas en la superficie de la explotación a la cual se extiendan. d) La fijación de una duración flexible y atenta tanto a las necesidades para el desarrollo rural como a las posibilidades reales del agricultor. e) En fin, la concreción del régimen a aplicar a ciertas vicisitudes que pudieran afectar a la explotación, según ocurre con las consecuencias de la concentración parcelaria o expropiación de fincas, la posible revisión de los compromisos asumidos por causas razonables y justificadas, el régimen legal del incumplimiento de las obligaciones y sus efectos o las derivas a seguir de la transmisión de la explotación.

La segunda propuesta aboga por «un nuevo contrato territorial fruto de la fusión de la normativa ambiental y la de desarrollo rural sostenible», articulada a partir de las siguientes pautas fundamentales[62]:

a) En lugar de circunscribirlo en la práctica a determinados y escasos sectores agrícolas especialmente vulnerables al cambio climático, abrirlo a todo tipo de explotaciones agrícolas o ganaderas que lo merezcan (en particular la agricultura de montaña, ecológica e integrada), dentro de zonas o áreas rurales determinadas por aspectos medioambientales homogéneos o susceptibles de generalización a toda la explotación.

b) Necesidad de despojarlo, al menos parcialmente (pues muchas veces no será posible totalmente, al estar en juego la sostenibilidad económica de las explotaciones), del carácter subvencional, para conver-

61 Amat Llombart, P.: «Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural», cit., pp. 204-206.

62 Albendea Solís, I.: «El contrato territorial de zona rural. Necesidad de una nueva configuración legal», cit., pp. 262-266.

tirlo en más ambiental; incluyendo, por ende, las adecuadas compensaciones no económicas.

c) La determinación de unos fines ajustados a lo previsto en la medida 10 del Marco Nacional de Desarrollo Rural de España[63], a traducir en un proyecto que debe presentar el titular de la explotación en el que figuren aspectos tales como: prácticas agrícolas y ganaderas para la mitigación y/o adaptación al cambio climático y la conservación de la biodiversidad; medidas en las que se ha de traducir la mejora en la gestión y conservación de los suelos y de su cobertura vegetal; iniciativas ordenadas a reducir las emisiones de gases invernadero y amoniaco procedentes de la agricultura; índices de fomento de la conservación y captura de carbono en los sectores agrícola y ganadera, así como de la gestión y eliminación de los fertilizantes y los plaguicidas; en fin, eliminación de cualquier obra o actividad que genere residuos no valorizables, contaminantes, captación ilegal de aguas subterráneas y, en general, pueda suponer una infracción medioambiental o urbanística.

d) El compromiso triple de la Administración en relación con no iniciar expediente sancionador durante la vida del contrato siempre y cuando se esté cumpliendo dentro de los hitos que en el mismo se recogen; promover los cambios en el planeamiento que permiten la legalización de las explotaciones e instalaciones al final del contrato y tras su cumplimiento; excepcionalmente, otorgar ayudas o subvenciones para paliar el desequilibrio económico de las prestaciones.

e) Asunción por el titular de compromisos concretos en la transición hacia una economía agrícola baja en carbono, atendiendo a los principios de territorialidad (custodia del territorio e integración en ecosistemas locales), socialización (desarrollo económico local y creación y mantenimiento del empleo), agricultura sostenible, mínima huella ecológica, contribución a la lucha contra el cambio climático y protección de la biodiversidad.

f) Una duración del contrato equivalente al plazo general de prescripción de las infracciones; considerado suficiente para llevar a cabo el cambio o transformación de la explotación en orden a la satisfacción de los fines previstos. En este sentido, el incumplimiento del contrato, además de motivar su resolución, puede llevar a estipular penalizaciones equivalentes al importe de las multas no impuestas y a la restauración ambiental de los terrenos y de la legalidad urbanística.

En definitiva, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural aparecieron preñados de futuro y, por las razones expuestas, carecen de pre-

63 Decisión de la Comisión Europea de 13 de febrero de 2015 (modificada en última instancia el 9 de noviembre de 2021), C (2015) 840.

sente en la mayor parte del territorio español. Quizá una buena idea que convendría retomar con tiento.

5.- Bibliografía

Albendea Solís, I.: «El contrato territorial de zona rural. Necesidad de una nueva configuración legal», en AA.VV. (Galán Viroque, R., Dir.): *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Sevilla (Universidad de Sevilla/Instituto García Oviedo), 2018.

Amat Llombart, P.: «La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural frente a los retos y prioridades de la Unión Europea», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 38, 2001.

«Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 54, 2009.

«Instituciones jurídicas para el desarrollo del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural», en AA.VV. (Muñiz Espada, E., Coord.): *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Madrid (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino), 2011.

Amat Llombart, P. y **Monfort Peris, R**.: *El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson), 2016.

Arroyo Yanes, L.M.: «El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos de explotación agraria», *Nuevas Políticas Públicas*, núm. 4, 2008.

Cantó López, M.T.: «La protección voluntaria del ambiente agrario: de la subvención al contrato territorial de explotación», en AA.VV. (Argullol Murgadas, E., Dir.): *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004.

Ordenación ambiental de la agricultura (Ayudas ecocondicionadas y técnicas de mercado), Valencia (Tirant lo Blanch), 2005.

«El régimen jurídico de los contratos territoriales del medio rural», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21, 2012.

Collado Beneyto, P.J.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento. Incidencia en la Generalitat Valenciana*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009.

Colombo, S. y **Camacho Castillo, J**.: «Caracterización del olivar de

montaña andaluz para la implementación de los contratos territoriales de zona rural», *Información Técnica Económica Agraria*, Vol. 110, núm. 3, 2014.

Cosialls Ubach, A.M.: «La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación», en AA.VV. (Sánchez Hernández, A., Coord.): *Estudios de Derecho Agrario*, Logroño (Universidad de La Rioja), 2010.

De Castro Vítores, G.: «Notas sobre un nuevo modelo de contractualización de la agricultura: *el contrat territorial d'exploitation*», en AA.VV. (Carretero García, A. y Carrasco Perera, A., Coords.): *El Derecho Agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio. Actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Toledo (Universidad de Castilla-La Mancha), 2001.

De la Cuesta Sáenz, J.M.: «Explotaciones agrarias prioritarias», en AA.VV. (Amat Escandell, L. y Llombart Bosch, D., Coords.): *Estudios de Derecho Agrario. VII Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999.

«Técnicas contractuales de administración en el desarrollo rural», en AA.VV.: *El Derecho Agrario y los nuevos horizontes en el desarrollo rural. Actas de las V Jornadas de Derecho Agrario*, Logroño (Fundación Caja Rioja), 2001.

Delgado Serrano, M.M.: *La política rural europea en la encrucijada*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2004.

Domenech Martínez, G.: *Los contratos de integración agroindustrial*, Buenos Aires (Ediciones Cooperativas CABA), 2010.

Elorrieta Pérez De Diego, J.I.: «Sistemas de protección territorial y derechos de propiedad: la experiencia navarra», en AA.VV. (Argullol I Margadas, E., Coord.): *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: un reto para la protección efectiva del medio natural*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004.

García Asensio, J.M.: «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 47, 2020.

Garot, G.: «De la PAC au contrat territorial d'exploitation», *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 992, 1998.

Larroque Del Castillo-Olivares, E.L.: «La Política Agraria Común en 1992», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 20, 1993.

«La Política Agraria Comunitaria», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 23-24, 1994.

Lizarraga, C. y **Casas, A.C**.: «Política Agracia Común y desarrollo rural en la Unión Europea ampliada», *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, Vol. 5, 2005.

«Perspectiva de la Política de Desarrollo Rural en la Unión Europea», *Economistas*, núm. 107, 2006.

Lozano Cutanda, B.: «Los contratos territoriales: una fórmula de financiación de actividades agrarias con gran potencial de futuro», *Diario La Ley*, núm. 7760, 2011.

Lozano Cutanda, B. y **Rábade Blanco, J.M**.: «El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales», en AA.VV. (Sanz Larruga, F.J.; García Pérez, M. y Pernas García, J.J., Dirs.): *Libre mercado y protección ambiental: intervención y ordenación ambiental de las actividades económicas*, Madrid (INAP), 2013.

Marcos, C.: «Contratos territoriales: ¿serán financieramente sostenibles?», *Ganadería*, núm. 76, 2011.

Martínez Arroyo, F.: «El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea», *Norba*, Vol. XI, 2006.

Monfort Peris, R.: *La promoción del desarrollo sostenible del medio rural mediante el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural*, Tesis Doctoral, Valencia (Universidad de Valencia), 2015.

Moyano Estrada, E.: «Multifuncionalidad, territorio y desarrollo de las áreas rurales», *Ambienta*, núm. 81, 2008.

Moyano Estrada, E. y **Velasco Arranz, A.M**.: «Agricultura, territorio y multifuncionalidad. La experiencia de los contratos territoriales de explotación», *Revista de Fomento Social*, núm. 62, 2007.

Muñiz Espada, E.: «Desarrollo rural y cohesión territorial a través de las nuevas funciones de la agricultura», en AA.VV. (Amat Llombart, P., Dir.): *Derecho Agrario Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2011.

Muñoz Amor, M.M.: «El contrato de explotación territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales en la agricultura», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 61, 2012.

El contrato territorial en la agricultura multifuncional, Madrid (Reus), 2017.

Navarro Luna, J.: «Las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea», en AA.VV. (Sanz Cañada, J., Coord.): *El futuro del mundo rural: sostenibilidad, innovación y puesta en valor de los recursos locales*, Sevilla (Síntesis), 2007.

Pérez García, D.: «Menorca. Acuerdos para prácticas agrarias sostenibles: compromiso con la tierra», *Actualidad Leader*, núm. 29, 2005.

Prieto Álvarez, T.: *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho Comunitario*, Madrid (Marcial Pons), 2001.

Ramos Leal, E. *et alii*: «Hacia un contrato territorial de explotación», en aa.vv. (Ramos Leal, E., Coord.): *El desarrollo rural de la Agenda 2000,* Madrid (MAPA), 1999.

Roca Torrent, A. *et alii*: «El contrato global de explotación de Cataluña. La comarca del 'Pla de l'Estany' como ejemplo», en aa.vv. (Araque Jiménez, E. *et alii*, Coords.): *Las agriculturas españolas y la Política Agraria. Garantías veinte años después*, Sevilla (Universidad Internacional de Andalucía), 2008.

Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: «El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural», *Ambienta*, núm. 97, 2011.

«La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio ambiente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 273, 2011.

S/A: «Contratos territoriales de explotación. Una oportunidad que no podemos dejar pasar», *La Tierra*, núm. 225, 2011.

Sánchez Hernández, A.: «El contrato agrario», en aa.vv. (Orduña Moreno, F.J., Dir. y Campuzano Laguillo, A.B., Coord.): *Derecho Agrario: modernización y desarrollo rural*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2001.

Silvestri, L. y **Lago Candeira, A**.: «El contrato territorial en España: régimen jurídico y grado de implementación», *Geograficando*, núm. 10, 2014.

tribunal de cuentas europeo: «¿Son los instrumentos financieros una herramienta eficaz y prometedora en el ámbito del desarrollo rural?», *Informes Especiales,* núm. 5*,* 2015.

Vattier Fuenzalida, C.: «Perspectivas sobre el desarrollo rural», en aa.vv. (Sánchez Hernández, A., Dir.): *Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria*, Logroño (Universidad de La Rioja), 2009.

Vattier Fuenzalida, C. y **Espín Alba, I**.: *Derecho Agrario*, Madrid (Reus), 2005.

Velasco Arranz, A. y **Moyano Estrada, E**.: «Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», *IESA (CSIC) Working Paper Series*, núm. 1406, 2007.

Cód. 04

COLEX

LA EDITORIAL JURÍDICA DE REFERENCIA PARA LOS PROFESIONALES DEL DERECHO **DESDE 1981**

Paso a paso | Códigos comentados | Vademecum

Formularios

Flashes formativos

Colecciones científicas

DESCUBRA NUESTRAS OBRAS EN:

www.colex.es

Editorial Colex SL Tel.: 910 600 164 info@colex.es

HACIA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA JUSTA:
LOS EMPLEOS VERDES COMO ESTRATEGIA FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

Los efectos que conllevan las herramientas de lucha contra el cambio climático hacen insoslayable apostar por una transición equitativa hacia economías verdes, lo cual exige integrar los objetivos climáticos con políticas sociales y económicas destinadas a reducir la vulnerabilidad, apoyar a los afectados por el cambio climático y crear empleos dignos.

Por tal razón, la transición justa pretendida ha de tutelar la innovación de las distintas actividades, poner en valor aquellas ocupaciones calificadas como esenciales asociadas a los empleos denominados verdes y apostar por la inversión en la reconversión organizativa de los ámbitos funcionales clásicos. Bajo tales premisas, una transición hacia la economía verde constituye una oportunidad no sólo para introducir cambios en los procesos productivos de las industrias más tradicionales capaces de mejorar la competitividad empresarial y las posibilidades de negocio, sino para la creación de nuevos puestos de trabajo en ámbitos emergentes sostenibles desde el punto de vista de la neutralidad climática. Tales fenómenos contribuirán no sólo a la mejora del medio ambiente sino también a la dignificación y seguridad en las condiciones de trabajo, fomentando, a la postre, la ansiada cohesión social interterritorial, a través del impulso de actividades variadas, tal y como sucede con el sector de energías renovables, reciclaje, tratamiento de residuos y reutilización, automoción y transporte sostenible, agricultura, ganadería y pesca, industria química o construcción de edificios ecológicos y regeneración de los existentes.

AUTORES

María del Carmen Núñez Lozano, Francisco Xabiere Gómez García

José Gustavo Quirós Hidalgo, Beatriz Agra Viforcos

Natalia Ordóñez Pascua, Rodrigo Tascón López, Natalia Castro Nicolás, Henar Álvarez Cuesta,

Javier Fernández-Costales Muñiz, M.ª de los Reyes Martínez Barroso,

Diego Megino Fernández, Susana Rodríguez Escanciano, Juan José Fernández Domínguez

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN

Financiado por la Unión Europea NextGenerationEU

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIÓN

ISBN: 978-84-1194-603-2