

## **Una recuperación con transición justa para España: una oportunidad irrepetible**

**Article by Joaquín Nieto, Lucía Baratech**

January 8, 2021

Sólo meses después de la 25ª Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático que tuvo lugar en Madrid en diciembre de 2019, España se encontró en medio de uno de los bloqueos de coronavirus más estrictos de Europa. El país ha sido uno de los estados miembros más afectados por la pandemia Covid-19, pero la recuperación de la crisis apoyada por la UE es una coyuntura crítica para que España acelere su transformación ecológica. El progreso continuo de una transición justa será esencial para asegurar una descarbonización oportuna que no deje a nadie atrás.

2020. La humanidad ha experimentado cómo el aleteo de una mariposa en Wuhan –en este caso, el de un murciélago probablemente– puede generar un huracán que paralice el mundo durante meses y haga proliferar cementerios improvisados. Es la primera vez en la historia humana en la que todo el planeta sufre simultáneamente una de las consecuencias de la degradación extrema de los ecosistemas. Degradación que facilita la transmisión de enfermedades víricas de animales a humanos, y que en un contexto de globalización se ha transmitido como la pólvora que arde. Los impactos en la salud, en el empleo y el conjunto de la economía son impresionantes.

Sin embargo, aunque resulte difícil identificar esta pandemia como una oportunidad, lo cierto es que los planes de reconstrucción para hacer frente a la crisis son una ocasión irrepetible para el mundo, para Europa y para España. Es el momento de dar protagonismo a la agenda climática y garantizar que se cumplan los objetivos de la COP21 de París y más allá. Tan solo quedan tres décadas para conseguir cero emisiones netas en 2050 y evitar las consecuencias que provocaría un calentamiento global superior a dos grados centígrados. Hay de pisar el acelerador de la transición.

España está siendo uno de los países europeos más golpeados por la COVID-19. Al igual que ocurrió con la recesión de 2008, en estos momentos también está sufriendo más duramente los impactos sanitarios y sociales de la crisis de 2020. Las cifras resultan abrumadoras. La incidencia de los contagios, hospitalizaciones y muertes es desorbitada<sup>i</sup>, y han sometido al sistema de sanidad pública –debilitado por las políticas de austeridad– a un enorme estrés. Esto ha afectado especialmente a los profesionales de la salud, pero también a toda la población, que sufre el tremendo impacto de las medidas de confinamiento en la economía. Consecuencias vividas igual que en tantos otros lugares de Europa y del mundo, pero con una virulencia especial dadas las características del modelo productivo y de empleo español, excesivamente dependiente del turismo y con unas altas tasas estructurales de desempleo, especialmente entre la población joven<sup>ii</sup>.

Frente a esos impactos el gobierno ha adoptado, a través del diálogo social tripartito, importantes medidas extraordinarias para proteger la economía y el empleo. Medio millón de empresas, cuatro millones de trabajadores, un millón de autónomos y cientos de miles de personas vulnerables se han visto beneficiadas por esas medidas. Entre ellas se destacan los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo y el sistema de Ingreso Mínimo

Vital<sup>iii</sup>. Pero a pesar de ese escudo social que protege a las empresas y a las personas de los impactos más inmediatos, las previsiones indican que el PIB se reducirá este año en torno al 12%, muy por encima de la media europea<sup>iv</sup>, los ingresos de los hogares españoles bajarán un 8,6% de media, cuatro veces más que en el resto de Europa, y el desempleo juvenil podría alcanzar el 40%.

Paradójicamente, en un escenario tan deprimente, soplan vientos a favor para la transición energética y ecológica de la economía española. Por primera vez en mucho tiempo, España tiene la oportunidad de superar un modelo productivo especialmente insostenible: en lo ambiental, con una presión devastadora sobre el territorio y la biodiversidad, y en lo social, con un desempleo estructural y unos empleos de baja calidad.

Esta oportunidad llega principalmente de las instituciones europeas, las cuales, en lugar de abandonar a los países más golpeados e imponerles una austeridad social severa (como se hizo ante la crisis financiera), ha decidido responder con un ambicioso y multimillonario programa común de recuperación que se presenta como socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, conocido como *Next Generation*.

Para la Comisión Europea este programa, es un presupuesto reforzado de la UE por valor inicial de 750.000 millones de euros para hacer frente a los daños económicos y sociales provocados por la COVID-19, impulsar una recuperación sostenible y crear puestos de trabajo<sup>v</sup>. Persigue una recuperación económica en clave de digitalización y de lucha contra el cambio climático, aplicando las medidas de transición energética del llamado *Green Deal* europeo de sostenibilidad ambiental.

## **El germinar del Green Deal y la Transición Justa.**

En este contexto de recuperación económica y emergencia climática, no está de más recordar que la temperatura media del planeta ya ha incrementado alrededor de un grado. Que los efectos planetarios de este incremento están repartidos de manera desigual e, independientemente del origen de las emisiones de efecto invernadero, hay zonas que sufren los cambios climáticos de manera mucho más pronunciada que otras. Se cuentan por decenas de millones en todo el mundo tanto el número de personas desplazadas a causa de los fenómenos meteorológicos extremos. Según la OIT, el deterioro de los ecosistemas genera una pérdida equivalente a 82 millones de empleos entre los 1.200 millones de personas que dependen directamente de los ecosistemas<sup>vi</sup>.

No es nada agradable imaginar las catastróficas consecuencias de un incremento de la temperatura de más de dos grados. Sin embargo, el proceso de maduración de la agenda socioambiental y la inclusión de las políticas climáticas ha sido demasiado lento. Desde 2006, año de publicación del Informe Stern sobre la economía del cambio climático, se sabe con certeza que los que los costes de no actuar a tiempo son muy superiores a los de una acción temprana. Entre cinco y veinte veces más. Pero, a pesar de ello, no se ha actuado en consecuencia. Ya en 2008 el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, formulaba el *Green New Deal* para responder simultáneamente a la crisis climática y financiera; sin embargo, han tenido que pasar doce años hasta que Europa adoptara su *Green Deal*.

También tuvieron que pasar 18 años para que la transición justa – un término que aparece por primera vez en las negociaciones climáticas en la cumbre de Kioto (1997) como una demanda de los sindicatos europeos– fuera incluida en el Acuerdo de París (2015). Este reconocimiento resalta la importancia de integrar dentro de las políticas climáticas la preocupación por el trabajo decente y los empleos de calidad<sup>vii</sup>. Dos años después, en 2017, la OIT adoptaba con el acuerdo tripartito de gobiernos, empleadores y sindicatos de todo el mundo las Directrices para una transición justa<sup>viii</sup>. Bajo la influencia de estos acuerdos por fin los programas climáticos van incorporando la transición justa, como es el caso del programa europeo de recuperación.

También España se está poniendo a punto, aunque llega tarde. Fue en 2004 cuando se hizo el primer intento de incorporar políticas climáticas y de transición justa, con la llegada de la ministra Cristina Narbona al gobierno socialista. Apoyándose en el movimiento ecologista y en los sindicatos, modernizó las políticas ambientales y climáticas e institucionalizó el diálogo social tripartito para la reducción de emisiones en los sectores industriales, aplicando el Protocolo de Kioto. Pero el intento duró poco: las resistencias de los sectores políticos e industriales tradicionales y la crisis de 2008 se llevaron por delante aquel proyecto. Tras diez años de retroceso, en 2018 la agenda climática encuentra un impulso prometedor con la creación del Ministerio para la Transición Ecológica y el nombramiento de Teresa Ribera como ministra primero, y después como vicepresidenta.

*El objetivo de la transición justa es la mitigación  
de los potenciales efectos adversos del cierre de actividades*

Uno de los primeros pasos de este nuevo periodo ha sido la derogación del llamado “impuesto al sol”, un obstáculo tan simbólico como efectivo a la producción y autoconsumo de energía renovable. Su derogación vino acompañada de la entrada en vigor de un marco normativo totalmente diferente, en favor de la producción de energías renovables y la transición justa. Desde entonces ha proliferado de nuevo las renovables y su potencia instalada en territorio español, llegando en 2020 al top 10 mundial<sup>ix</sup>, generando perspectivas de desarrollo económico y empleo.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, enviado a Bruselas a principios de 2020, y el anteproyecto de la Ley de Cambio Climático, que incluye una Estrategia para la Transición Justa, convierten a España en uno de los más avanzados materia de transición ecológica. Además del objetivo emisiones cero para mediados de siglo, se fija como meta la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 23% para 2030 respecto a 1990. Objetivo aparentemente modesto, considerado escaso por las organizaciones ecologistas, pero que representa un importante desafío ya que las emisiones actuales son superiores a las de 1990 en más de un 10%, y que permitirían España lograrse ajustarse a las metas de reducciones establecidas para Europa<sup>x</sup>.

Pero lo más interesante de lo que está pasando es el despliegue de la transición energética en el plano más operativo: la puesta en marcha de proyectos de energías renovables y de eficiencia energética, a la vez que se cierran las minas y térmicas de carbón. Esta situación no se había dado antes, y ahora dibuja un panorama esperanzador en el que el papel de la Transición Justa está siendo especialmente destacable.

## **La transición justa como instrumento de aceleración**

La transición justa actúa en los procesos de transición (como el cierre de las minas), facilitando iniciativas de desarrollo sostenibles que promuevan oportunidades de empleo. El objetivo de la transición justa es la mitigación de los potenciales efectos adversos del cierre de actividades contaminantes, acompañando a las personas afectadas con medidas de protección social, formación y trabajo decente.

La transición hacia una economía baja en carbono significa el fin del uso de carbón, el gas y el petróleo, las fuentes de energía que vienen haciendo funcionar nuestro mundo desde la primera revolución industrial. Esto supone una transformación radical que no solo afecta a la generación de energía, sino también al transporte, la edificación y el sistema agroalimentario. Sectores enteros van a desaparecer —están desapareciendo— y con ellos sus empresas, empleos y profesiones, en un proceso de transición de gran impacto que afectará a millones y millones de puestos de trabajo.

Si las personas afectadas por las consecuencias negativas de la transición no encuentran el apoyo y

el acompañamiento necesario, este proceso de cambio dejará a millones de personas empobrecidas. Así, la transición encontrará obstáculos sociales importantes, retrasarán la velocidad de la transición, o directamente la hará inviable.

La transición justa trata de superar esos obstáculos acompañando la transformación de la economía con inversiones para que se creen más empleos y con medidas de protección social, especialmente en los ámbitos más afectados. Así, las estrategias de transición justa no son fórmulas generales, sino actuaciones vivas y dinámicas en el territorio.

*La transición hacia una economía baja en carbono significa el fin del uso las fuentes de energía que vienen haciendo funcionar nuestro mundo desde la primera revolución industrial. Esto supone una transformación radical*

España se está convirtiendo en uno de los países más avanzados en la materia. Desde el mismo momento de la creación del Ministerio para la Transición Ecológica, la titular del MITECO establece una alianza con el Director General de la OIT por la que se compromete a aplicar las Directrices de la OIT sobre transición Justa. Dichas bases, incluidas la Estrategia de Transición Justa de España, guían el inicio de procesos de diálogo con autoridades locales, representantes empresariales y sindicales, y buscan la puesta en marcha de una iniciativa realmente innovadora: los ‘Convenios de Transición Justa’.

Posteriormente se crea el Instituto para la Transición Justa, cuya dirección recae en una de las mayores especialistas mundiales en la materia: Laura Martín Murillo. Desde esta organización se lideran los procesos de participación y diálogo y la articulación de los Convenios, que incluyen cientos de iniciativas de desarrollo.

Desde entonces, está sucediendo algo insólito: se están cerrando las minas y las térmicas de carbón con acuerdos. En la COP 25 se asistió a un hecho muy simbólico e inusual para una cumbre climática: la presencia del Coro minero de Turón en concierto para celebrar los acuerdos alcanzados. Estamos viendo cómo la transición justa no es solo deseable, sino posible. La decena de Convenios de transición justa en Asturias, León, Palencia y Teruel suman más de 1800 iniciativas de transformación de la economía local en clave de justicia social y medioambiental. Solo en la provincia de León existen más de 2.000 puestos de trabajo relacionados con energías renovables frente a los 600 que se han perdido o se perderán en las centrales térmicas, y se calcula que las renovables tienen capacidad de emplear a 1.700 personas más en la provincia. Esto no solamente supone una oportunidad para las personas que ven su puesto de trabajo desaparecer como consecuencia de la nueva legislación, sino también para retener la población rural de la “España vaciada”, con un foco en el empleo para mujeres y jóvenes.

La descarbonización no tiene por qué significar la pérdida neta de empleos. Hay trabajos que desaparecerán, por descontado, pero otros se transformarán y muchos otros más se crearán en sectores emergentes como las energías renovables, la movilidad eléctrica, la rehabilitación de edificios o la agricultura ecológica y de proximidad. De hecho, se van crear muchos más de los que se van a perder. En 2018, la OIT calculó que, por cada empleo que se destruya debido al abandono de los combustibles fósiles, aparecerán cuatro derivados de las políticas de transición para reducir emisiones<sup>x1</sup>.

## **Una oportunidad irrepetible**

Se abre por lo tanto una oportunidad inédita para dar un vuelco a la economía española y conseguir un modelo

productivo social y medioambientalmente sostenible. Transformar el sector de la construcción hacia la rehabilitación y la eficiencia energética; sustituir el turismo masivo y concentrado por opciones de ocio más respetuosas con el territorio; cambiando la movilidad de mercancías y personas para reducir sus impactos y emisiones, protegiendo la biodiversidad y el territorio.

En resumen, hay urgencia, mucha urgencia, y poco margen para la procrastinación. Los últimos pasos van en la dirección adecuada y el contexto favorece. La Unión Europea ha tomado decisiones de mucha trascendencia con la creación del Next Generation y la adopción del Green Deal. Es imprescindible hacer frente a la crisis provocada por la pandemia a través de medidas que sirvan para ecologizar los sistemas productivos, elevar los compromisos de reducción de emisiones, crear empleos y promover la transición justa.

España recibirá 140.000 millones del fondo de recuperación de la crisis, y de su buena gestión depende que se estimule suficientemente el empleo y se disminuyan las altísimas tasas de paro y temporalidad que caracterizan la economía española, a la vez que se reduce la huella de carbono. El tiempo no juega a favor, pero todo indica que existen las ideas, los programas, las capacidades y los compromisos para no dar puntada sin hilo. Es una oportunidad tal vez irrepetible.

---



Joaquín Nieto is director of the ILO office for Spain.



Lucía Baratech is a public sector consultant and socio-ecological economist. She tweets at @lubaratech.

Published January 8, 2021

Article in Spanish

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/una-recuperacion-con-transicion-justa-para-espana-una-oportunidad-irrepetible/>

*The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space.*

*Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.*