

El proceso de descarbonización y los retos de la protección social. El papel de la jubilación

The decarbonisation process and the challenges of social protection. The role of retirement

Susana Barcelón Cobedo

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Carlos III de Madrid

ORCID ID: 0000-0003-1399-2195

Recibido: 11/10/2025

Aceptado: 21/10/2025

doi: 10.20318/labos.2025.10046

Resumen: Se parte de la idea de que el camino hacia la neutralidad climática conllevará de forma inevitable la supresión de muchos empleos, así como la expulsión definitiva del mercado de trabajo de determinados trabajadores. Concretamente, los de edad madura y de escasa cualificación, a los que no podrá exigirse, ni tendrán la capacidad para ello, una recualificación profesional para la que carecen de una base mínima de conocimientos. En este contexto los sistemas de protección social pueden funcionar como acompañantes de las políticas de descarbonización, favoreciendo o desincentivando las decisiones empresariales. Para ello, el trabajo abordará, en concreto, la funcionalidad de la pensión de jubilación, en sus distintas modalidades, como salida digna para estos trabajadores. Al tiempo que analizará las distintas medidas de tutela pública que, en contextos de reestructuración o de reajustes de plantillas así como de crisis adversas de diversa índole, han sido puestas en práctica con el fin de evitar la desprotección y el olvido de quienes, afectados directamente por este tipo de decisiones empresariales, puedan correr el riesgo de quedar laboralmente apartados de sus exigencias por razón de edad y, a la vez, de un sistema de protección social no diseñado específicamente para hacer frente a las crisis empresariales.

Palabras clave: Descarbonización, trabajadores de edad madura, protección social, pensión de jubilación

Abstract: The starting point is the idea that the path to climate neutrality will inevitably lead to the loss of many jobs, as well as the permanent exclusion of certain

*Este trabajo tiene su origen en la Ponencia “El proceso de descarbonización en España: mecanismos de protección social” presentada en la Mesa sobre *Adaptación del Derecho Social a los requerimientos de la descarbonización: análisis comparado desde la perspectiva francesa, italiana y española*, en el Congreso Mundial Cielo 2025, organizado por el Centro de Derecho Comparado de Trabajo y de Seguridad Social (COMPTRASEC UMR CNRS 5114), Universidad de Burdeos (Francia), los días 4-6 junio 2025. Además, se integra en el Proyecto I+D Coordinado sobre “Retos y oportunidades de la descarbonización para los sistemas de relaciones laborales y de protección social” (Ministerio de Economía y Competitividad/AEI/FEDER, Ref.: PID2022-139922NB-C22), Periodo 2023/2026, del que soy investigadora principal.

workers from the labour market, specifically those who are middle-aged and low-skilled, who cannot be expected to undergo professional retraining for which they lack the minimum knowledge base, nor do they have the capacity to do so. In this context, social protection systems can function as accompaniments to these policies, encouraging or discouraging business decisions. To this end, the paper will specifically address the functionality of retirement pensions, in their various forms, as a dignified exit for these workers. At the same time, it will analyse the various public protection measures that, in contexts of restructuring or workforce adjustments, as well as adverse crises of various kinds, have been implemented in order to prevent the vulnerability and neglect of those who, directly affected by these events, may have been excluded from their requirements on the grounds of age.

Keywords: Decarbonization, prime-age workers, social protection, retirement pension.

1. Contexto nacional y europeo en la lucha por el cambio climático: observaciones generales

Es ya una realidad incuestionable que tanto la actividad productiva como la organización y las pautas de comportamiento social en todos los órdenes han determinado un cambio climático de efectos devastadores. Lo que ha provocado toda una amplia gama de actuaciones que han tenido como eje central contrarrestar los efectos nocivos de dicho cambio climático abogando por la sostenibilidad ambiental de los modos de vida, de producción y de consumo, intentando revertir el proceso mediante el recurso a otro tipo de energía limpia o verde¹. Términos como Acción por el Clima, Plan de Neutralidad Climática, Pacto Verde u otros similares son empleados para referirse a este proceso de reversión.

Lo anterior explica que, en el contexto de cualquier iniciativa elaborada y adoptada al respecto, sea en clave nacional o europea, al subrayar el impacto del cambio climático, se sitúe la descarbonización como herramienta central para combatirlo. Desde la Agenda 2020-3030 para el Desarrollo Sostenible², el Reglamento UE 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio³, pasando por diversas Recomendaciones⁴ o Planes de la Comisión Europea y la Estrategia Europea para la adaptación al cambio climático de 24 de febrero de 2021⁵.

¹ Sobre esta materia, véase, entre otros, los trabajos de MIÑARRO YANINI, Margarita, El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición ecológica, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, número 469, 2022, pp.7-14; IGARTÚA MIRÓ, M^a Teresa, Prevención de riesgos laborales y cambio climático, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, número 469, 2022, pp. 51-55.

² Aprobada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 25 de septiembre de 2015.

³ Por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 “Legislación europea sobre el clima” (DOUE de 9 de julio de 2021).

⁴ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática (DOUE de 27 de junio) cuando indica que “*los efectos de la transición ecológica en las empresas y el empleo variarán según el sector, la ocupación, la región y el país, lo que implicará cambios en el empleo dentro de los sectores y los ecosistemas industriales, así como grandes redistribuciones de la mano de obra entre ellos. La reestructuración y el ajuste en las empresas, los sectores y los ecosistemas afectados requieren el desarrollo de nuevos modelos empresariales y grandes redistribuciones de mano de obra entre sectores y regiones*” (Considerando 10).

⁵ COM (2021) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-climate-change/eu-adaptation-strategy_en

E, igualmente, y en clave nacional, la referencia principal se encuentra en el Marco Estratégico de Energía y Clima, integrado por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, la Estrategia de Transición Justa⁶ y la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética⁷, además de la Estrategia de Descarbonización de Largo Plazo que responde al compromiso de descarbonización de la economía, con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Se trata de un paquete de medidas estructurales que se sustenta en diversas iniciativas de carácter estratégico, orientadas a identificar los retos, el diagnóstico de la situación, las medidas para combatir los efectos y las oportunidades en distintos ámbitos sectoriales y tecnológicos⁸. Si bien, con carácter general, se entiende que tales efectos no serán iguales en todos los sectores, debiendo diferenciarse entre países, sectores de producción, actividades y territorios⁹.

Pues bien, traduciéndose la descarbonización¹⁰ en una transformación del sistema productivo es evidente que ello supondrá una importante reestructuración de muchos de esos sectores, anulando sus efectos en cuanto al cambio climático, así como su reconversión profunda de acuerdo con los nuevos paradigmas energéticos. Lo que implica,

⁶ Que incluye el establecimiento de los denominados Convenios de Transición Justa como herramienta para implementar la transición ecológica y energética en aquellos territorios para los que dicha implementación pueda poner en dificultades a las empresas y actividades económicas. De este modo, estos Convenios tendrán como objetivo prioritario “el mantenimiento y creación de actividad y empleo en la zona a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, la fijación de población en los territorios rurales y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socio-económico”, p. 42.

⁷ BOE de 21 de mayo, que tiene por objeto (art. 1) “asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, de 12 de diciembre de 2015, y firmado por España el 22 de abril de 2016 (BOE de 2 de febrero)”.

⁸ Véase el Informe sobre Impacto socioeconómico y laboral del cambio climático, elaborado por el Consejo Económico y Social de 2024, pp. 13-15 y en el que, en línea con lo anterior señala como uno de los instrumentos para el alcance de estos objetivos destaca el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que destina 163.000 millones de euros a transición ecológica y de los que la mitad (82.583 millones) contribuye a los objetivos climáticos de mitigación y transición energética.

⁹ Así lo señalan, por poner dos ejemplos, en el caso español: a) el Informe del Consejo Económico y Social de 2024, donde se destacan, señalando los riesgos existentes y las medidas a adoptar en todos los órdenes. Tales sectores son: el primario (agricultura, pesca, sector de la acuicultura), el de la construcción, el turismo, el transporte, la industria agroalimentaria, las industrias electrointensivas, del automóvil y el sector de la energía. Siendo lo que el Documento llama sectores tractores en la lucha contra el cambio climático: los de las tecnologías de la información y de la comunicación, el financiero, y el de la investigación, desarrollo e innovación. Y, b) en una línea similar, se manifiesta el documento de la Confederación Europea de Sindicatos (2020) cuando afirma que la “Adaptación al cambio climático y al mundo laboral. Una guía para los sindicatos”, cuando señala que “aunque los efectos del cambio climático afectan a toda la economía europea, algunos sectores económicos están particularmente en riesgo. Esto es especialmente importante en sectores muy dependientes de los recursos naturales, como la agricultura y la silvicultura, pero no solo ellos. El aumento del nivel del mar, la acidificación de los océanos y el cambio de la temperatura de los océanos limitarán la biodiversidad y alterarán la distribución y la productividad de las pesquerías. Los desastres naturales probablemente alterarán sectores como el de los proveedores de energía y agua, la construcción, el transporte y el turismo, destruirán infraestructuras críticas y se cobrarán vidas, con lo cual se incrementará la presión en los servicios de emergencia y salvamento, el sector sanitario y otros servicios públicos. Por último, pero no menos importante, el sector manufacturero y el industrial también están expuestos, principalmente por los efectos indirectos procedentes de los sectores más afectados”, p.20, (www.etuc.org/en/adaptation-climate-change).

¹⁰ Definida en el art. 2.1 b) Ley 7/2021 de cambio climático como “la consecución de un modelo socioeconómico sin emisiones de gases de efecto invernadero”. Véase, ÁLVAREZ CUESTA, Henar, 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*, 1, 2022, pp. 319.

en relación con el empleo, un movimiento sucesivo de supresión masiva (o al menos de transformación esencial) de muchos trabajos u ocupaciones; seguido de una reconstrucción o reinención de tales sectores para los que las antiguas calificaciones laborales, ahora obsoletas, reclamarán ser sustituidas por otras nuevas, acordes con las emergentes exigencias productivas.

Un proceso que, seguramente de forma inevitable, supondrá a la vez la supresión de muchos empleos, determinando la expulsión definitiva del mercado de trabajo de determinados trabajadores, concretamente los de edad madura y de escasa cualificación de base, a los que no podrá exigirse, ni tendrán la capacidad para ello, una recualificación profesional para la que carecen de una base mínima de conocimientos; o, alternativamente, una expulsión temporal, en según qué casos, y con las limitaciones legales establecidas¹¹, de otros trabajadores mientras duren los procesos de recualificación y de adaptación de sus capacidades profesionales a los nuevos entornos productivos; o, en fin, la exigencia de determinadas habilidades, conocimientos, capacidades y competencias para poder ocupar los nuevos empleos que surgirán como consecuencia de las transformaciones productivas indicadas en el marco de una economía verde¹².

Frente a lo dicho, en los documentos citados (por mencionar algunos ejemplos), se proponen medidas como la adaptación de las cualificaciones, capacidades y competencias, proteger a los trabajadores de los efectos negativos del cambio climático en cuanto a su seguridad y salud y la conservación de su empleo. Y también, por lo que ahora interesa, “establecer mecanismos de protección social, instando a los gobiernos a reforzar sus sistemas de tutela pública para garantizar que las personas más vulnerables estén protegidas frente a las consecuencias de los fenómenos meteorológicos extremos debidos al cambio climático y también para asegurarles un proceso de transición justa y equitativa hacia una economía verde¹³ (programas adecuados de protección social y formación para garantizar la resiliencia de los trabajadores a los cambios, entre otros, desempleo temporal, los subsidios directos a trabajadores y empresas, o los planes de recuperación)”.

En este punto conviene hacer referencia a la Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática, naturaleza que se considera indispensable de esa transición, ya anunciada en el Pacto Verde Europeo (2019), en el sentido de una especial atención a sectores, regiones, trabajadores, colectivos, hogares y consumidores más vulnerables. De forma que “ninguna persona o lugar deben quedarse atrás”¹⁴. Así, en el Considerando 17, se insta a los Estados a

¹¹ Si bien, y como recoge el art. 52 a) 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, BOE de 24 de octubre (en adelante, ET) en los casos de adaptaciones tecnológicas la empresa el empresario debe dar formación y un periodo de adaptación al trabajador antes de proceder al despido.

¹² DE SOTO RIOJA, Sebastián, Retos del empleo verde. En: MONEREO PÉREZ, Jose Luis (coord.). *XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Sevilla, CARL, 2024, p. 99. Y, en la misma obra colectiva, el trabajo de MIÑARRO YANINI, Margarita, Los empleos verdes y sus políticas de mercado de trabajo: un motor pendiente de arranque en la transición ecológica, pp. 715.

¹³ Documento de la Confederación Europea de Sindicatos (2020).

¹⁴ Véase el estudio de ÁLVAREZ CUESTA, Henar, 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.20, 2020, pp. 79-80.

poner en marcha paquetes de medidas globales, reforzando los elementos transversales que promueven una transición ecológica justa y hacer un uso óptimo de la financiación pública y privada. Medidas que han de “tener en cuenta a las personas y hogares más afectados por la transición ecológica, en particular por la pérdida de puestos de trabajo, pero también por la evolución de las condiciones de trabajo o la necesidad de realizar nuevas tareas en el puesto de trabajo, así como los que están sujetos a efectos adversos en la renta disponible, el gasto y el acceso a los servicios esenciales”.

Respecto de la dimensión laboral, la Recomendación identifica a los grupos más afectados por la transición ecológica, citando en particular, dentro del grupo de las personas y hogares en situaciones de vulnerabilidad, “a las personas más alejadas del mercado laboral, por ejemplo, debido a sus capacidades, a las condiciones territoriales del mercado laboral u otras características, como el sexo, el origen racial o étnico, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual; e incluyendo a las personas y hogares que viven en la pobreza, en particular los hogares monoparentales, encabezados con más frecuencia por mujeres”.

Más concretamente, y en lo que se refiere a las medidas de protección social, la Recomendación se refiere a que estas medidas, junto a otras más específicas de las políticas activas de empleo, “deben centrarse en ayudar a los trabajadores que sean solicitantes de empleo, a los que carecen de formación o ésta es muy baja o deficiente, a las personas discapacitadas, de mayor edad o con capacidades comparativamente bajas para adaptarse a los cambios en el mercado laboral”¹⁵. Y también una revisión de los regímenes de desempleo de manera que los sistemas de protección, entre los que se encuentran las políticas de inclusión social, se adapten teniendo en cuenta la transición ecológica. En particular para proporcionar seguridad en materia de ingresos, especialmente durante las transiciones entre empleos, y para proporcionar servicios sociales, sanitarios y asistenciales adecuados con el fin de prevenir la exclusión social (Considerando 20)”¹⁶.

En conclusión, resulta obvio que las políticas que se adopten en materia de protección social serán esenciales para proteger a las personas pertenecientes a sectores, territorios y grupos vulnerables¹⁷, y para garantizar una transición justa, funcionando como

¹⁵ Medidas recogidas en las diferentes Estrategias de Empleo y, concretamente, por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (BOE de 1 de marzo), que define la empleabilidad como el “conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (art. 3 b)).

¹⁶ <https://ugtpoliticaseuropeas.com/repensar-la-proteccion-social-en-la-transicion-ecologica>. Y, todo esto, movilizando el apoyo financiero público y privado, sin olvidar los de naturaleza europea como el Mecanismo de Transición Justa, destinado a garantizar 55.000 millones de euros entre 2021 y 2027 para hacer frente a las repercusiones socioeconómicas de la transición ecológica en las regiones más afectadas; y el Fondo de Transición Justa, o el Fondo Social para el Clima, con otros 86.700 millones de euros que se asignarán entre 2026 y 2032 a medidas propuestas por los Estados miembros para proteger a los hogares y empresas vulnerables de los efectos sobre los precios de la energía y para ayudas directas a la renta.

¹⁷ Vid. NAVAS-PAREJO ALONSO, Marta, Objetivos de sostenibilidad y cambio climático: empleo y prevención de riesgos laborales en colectivos vulnerables, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, Laborum, 15, 2025, pp. 64, 66-67. MORENO SOLANA, Amanda, *La prevención de riesgos laborales de los trabajadores especialmente sensibles*, Tirant lo Blanch, 2010.

una red de seguridad crucial, especialmente para aquellos colectivos que resulten más afectados y vulnerables a los cambios que dicha transición exija. Sin embargo, la diversidad de los sistemas de protección social de los Estados miembros de la UE y sus competencias limitadas en este ámbito obliga a concluir, ya desde el inicio de este trabajo, que no es posible, por más que sea deseable, esperar acciones decisivas a nivel europeo. Lo que, en definitiva, significa que corresponde a los Estados Miembros el protagonismo para establecer el papel de los sistemas de protección social a la hora de abordar los retos de la transición verde.

2. Mecanismos de protección social como respuesta a las demandas de tutela en el contexto del proceso de descarbonización

Partiendo, pues, de ese papel protagonista, no se espera, desde luego, que los sistemas de protección social se diseñen exclusivamente como instrumentos anciliares de las políticas de empleo; pero tampoco puede ignorarse que tales sistemas funcionan normalmente como acompañantes de esas políticas, favoreciendo o desincentivando las decisiones empresariales. Esto explica que las prestaciones sobre las que va a recaer el peso de afrontar los retos del proceso de descarbonización sean esencialmente dos: la protección por desempleo y la pensión de jubilación. Un binomio que no es nuevo y que, como se tendrá ocasión de comprobar en el epígrafe tercero y último de este trabajo, ha estado presente en procesos previos de reconversión industrial y de reestructuración de plantillas en sectores como el de la construcción naval, la siderurgia integral, o el textil, entre otros; así como en crisis de muy diversa índole (fenómenos climatológicos, guerras, etc.). De modo que era lógico que volviesen a cobrar todo el protagonismo ante los desafíos que plantea la transición energética.

Sin embargo, la extensión de este trabajo no permite realizar un análisis en profundidad de estos dos tipos principales de protección, desempleo y jubilación. Y, dado que a la protección por desempleo se le ha prestado más atención, especialmente en su dimensión asistencial que ya se dibuja como la única funcional para afrontar dichos desafíos¹⁸, como lo ponen de manifiesto distintas iniciativas, siendo un ejemplo su contemplación, aunque ligera, en la Ley 3/2023 de Empleo, como objetivo a tener en cuenta en las distintas variantes de las políticas de empleo, se ha optado en este trabajo por analizar solamente la pensión de jubilación, menos abordada y, más concretamente, su funcionalidad a los efectos señalados.

¹⁸ Entre los que cabe citar, TORTUERO PLAZA, Jose Luis, La reforma del desempleo asistencial y las conclusiones del XXXIII Congreso de la AEDTSS, En: *Brief Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, núm. 77, 2024; ÁLVAREZ CUESTA, Henar, La protección social a través de la “Reforma” de los subsidios de desempleo para una transición justa, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, núm. 8, 2024, pp. 45-64 que analiza el impacto de los cambios operados por el Real Decreto 7/2023 en el nivel asistencial de desempleo; MONEREO PÉREZ, Jose Luis, eficacia, equidad y nuevos enfoques En: *La protección por desempleo en España*, Laborum, Murcia, 2015, pp. 194.

2.1. Funcionalidad o no de la pensión de jubilación en el proceso de descarbonización

Apuntados los posibles escenarios en los que puede estar presente la pensión de jubilación y que justifican, una vez más, la centralidad de esta, este estudio se limitará a conectar su funcionalidad con los procesos de posible expulsión del mercado de trabajo de trabajadores que, por razón de edad, no pueden o no quieren adaptarse a las nuevas exigencias productivas.

La pensión de jubilación representa el tránsito final de la vida activa a la pasiva al alcanzar una determinada edad; y así expresamente lo recoge el art. 204 LGSS cuando define la contingencia o situación protegida como el cese definitivo, total y voluntario, vinculado al cumplimiento de una edad mínima pensionable fijada por el legislador (concretamente, la edad estándar de 67 años)¹⁹. Se trata, por tanto, de una decisión voluntaria de la persona trabajadora; lo que ya presupone desde el principio que, cuando toma tal decisión, es porque cumple los requisitos de acceso a la misma (esto es, el alta y la carencia característicos del nivel contributivo de protección del Sistema). Y, en consecuencia, que su salida del mercado irá acompañada necesariamente de una tutela adecuada que cumpla con la función de ser sustitutiva de los ingresos de activo dejados de percibir, algo definitorio del nivel contributivo.

Pero, es más, el hecho de ser voluntaria, la dota de un especial atractivo desde la óptica empresarial, ya que no conlleva coste adicional alguno convirtiéndose así, en un mecanismo o instrumento más que adecuado y, por este motivo, empleado: bien para reducir los excedentes de mano de obra de las plantillas de las empresas; bien para ajustar su dimensión; o bien, para transformarla en el sentido de rejuvenecerla o sustituir trabajadores, con antigüedad y experiencia, por trabajadores más jóvenes, mejor formados, más flexibles y polivalentes o, sencillamente, menos costosos. Esto es, para facilitar la puesta en práctica de las medidas laborales derivadas del proceso de descarbonización sin que ello deba colocar en situaciones de pobreza y exclusión a quienes se encuentren en edades avanzadas o próximas a la edad de acceso a la jubilación²⁰.

Junto al elemento de la voluntariedad en el acceso a la pensión y consiguiente abandono de la vida activa, en la definición de la contingencia aparece otro elemento configurador de la situación protegida, la edad. Que, en el momento actual, ofrece una amplia variedad de supuestos resultado de una regulación que se mueve entre dos lógicas completamente distintas: de una parte, una decidida apuesta del legislador por el apartamiento gradual y flexible de la vida activa hacia la pasiva, incentivando y promoviendo la permanencia en activo; algo que se ha traducido, por ejemplo, en la elevación de la edad de jubilación hasta situarla en 67 años y en el diseño de fórmulas promocionales de la vida activa más allá de la ordinaria (como es la nueva articulación del incremento por demora en el acceso a la pensión, o el tratamiento de la compatibilidad entre trabajo y

¹⁹ Vid. art. 205 1 a) y Disposición transitoria 7^a LGSS.

²⁰ Véase las reflexiones de GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago, La funcionalidad de los instrumentos de protección social en los procesos de reestructuración empresarial, *Temas Laborales* (XXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales), núm. 45, 2010, pp. 49.

pensión). Una lógica que entraña directamente con la convicción de que esta apuesta, consistente en aprovechar la experiencia y los conocimientos de los trabajadores de más edad, además, repercutirá favorablemente sobre el sistema de pensiones y su sostenibilidad financiera que es otra de las líneas de actuación en materia de pensiones²¹.

Y, de otra parte y de forma complementaria, estableciendo límites al adelantamiento de la edad real de jubilación con el objetivo de la reordenación del mercado de trabajo y de las reestructuraciones empresariales. Es decir, introduciendo obstáculos, límites y requisitos adicionales a las diversas formas de anticipación de la edad pensionable en las que el sujeto pueda abandonar el mercado de trabajo con anterioridad a la edad estándar; con la correspondiente pérdida económica por aplicación de coeficientes de penalización (particularmente la jubilación anticipada de carácter voluntario).

Pues bien, en este contexto parece razonable concluir que el hecho de retrasar la edad de jubilación, determinante en la sostenibilidad financiera del Sistema, ofrece una utilidad, menor (o prácticamente inexistente) si los objetivos empresariales siguen la tendencia del rejuvenecimiento de las plantillas o de sustitución de trabajadores de edad avanzada, en teoría, menos cualificados o menos proclives a los cambios impuestos por las exigencias de los cambios productivos vinculados al proceso de transición energética. Además de que, finalmente, no deja de ser una decisión voluntaria del trabajador permanecer en la empresa, pese haber cumplido la edad de jubilación; perdiéndose con ello cualquier conexión con las exigencias de gestión y de regulación del empleo encaminadas en una dirección contraria a la que implica esa prolongación de la vida activa²².

Por tanto, y especialmente tras los recientes cambios operados por el Real Decreto-ley 11/2024, cabe plantearse si la aplicación de incentivos²³ a la permanencia en activo

²¹ El Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo (BOE de 24 de diciembre), es un paso más en el intenso y permanente proceso de reformas del Sistema español de Seguridad Social iniciadas en el año 2018. Un proceso de reformas que se ha ido confirmando posteriormente con normas tan relevantes como la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (BOE de 29 de diciembre), que articula de forma sustancial la que puede denominarse como primera parte de la última reforma general del Sistema de Seguridad Social; y el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones (BOE de 17 de marzo), que da cauce a la segunda parte de dicha reforma. Ambas normas que se conectan con la aprobación, el 28 de octubre de 2020, por parte de la Comisión y Seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo, del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 10 de noviembre de 2020 (Serie D, núm. 1754, pp. 14 y ss.). Sobre el alcance y contenido de estas normas Véase, GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago; BARCELÓN COBEDO, Susana, El Real Decreto-ley 2/2023: las reformas en materia de ámbito subjetivo, prestaciones y sostenibilidad del sistema, *Trabajo y Derecho*, núm. 105, 2023, pp. 1-5, donde se manifiesta la multidireccionalidad de las reformas posteriores a 2018.

²² GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago, La funcionalidad de los instrumentos...ob., cit., pp. 50.

²³ Básicamente, los incentivos a la demora de la pensión de jubilación están previstos en el art. 210, apartado a) LGSS que a tal fin dispone otorgar un porcentaje único del cuatro por ciento por la permanencia en activo un año completo tras el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, al margen de cual haya sido la carrera de cotización previa del interesado. La novedad más destacada y la mejora introducida por el Real Decreto-ley 11/2024 ha sido que este incentivo adicional se pueda causar, no por años completos, sino por semestres, a partir del segundo año. De este modo, a partir del segundo, cada seis meses (sean sucesivos o discontinuos) se generará un dos por ciento más. Para un estudio en profundidad, véase mi estudio Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial, *Justicia & Trabajo*, núm. 6, 2025, pp. 199-250 y el que se recogen las reflexiones de AGUILERA IZQUIERDO, Raquel, Compatibili-

puede llegar a ser eficiente en el nuevo escenario productivo. O, si lo es la denominada jubilación activa²⁴, cuando el objetivo, se insiste, es el reemplazo de los trabajadores de edad avanzada que no puedan adaptarse a las nuevas exigencias que demanda el proceso de descarbonización; o bien, que, incluso pudiendo, por tener las aptitudes, el proceso de adaptación resulte ser excesivamente costoso para el empresario. Especialmente, porque como sucede en el caso de la denominada jubilación demorada, ambas parten de una decisión, retrasar la salida del mercado de trabajo más allá de la edad ordinaria u estándar, aunque en el caso de la jubilación activa se haga de forma más programada y flexible compatibilizando trabajo y pensión.

Asimismo, cabría plantearse la funcionalidad de la jubilación forzosa, que como se sabe, debe estar recogida en cláusulas convencionales²⁵. Se trata, sin embargo, de una modalidad que, a tenor de su regulación legal, se aleja de las exigencias vinculadas al proceso de descarbonización. En efecto, la jubilación forzosa sólo es aplicable a trabajadores que cumplen la edad estándar de jubilación o superior a 68 años, salvo en casos de política de promoción de empleo de las mujeres, donde la edad de jubilación forzosa puede reducirse, siempre que la tasa de ocupación femenina en una actividad económica sea inferior al 20 por 100 y se contrate a una mujer de forma indefinida y a tiempo completo para sustituir a quien se fuerza a jubilarse. Esto impide que pueda proyectarse a otros trabajadores con una edad inferior (o anticipada). Además, sólo se justifica constitucional y legalmente si el objetivo es el relevo generacional a través de la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, un nuevo trabajador o trabajadora.

Por tanto, su eventual utilidad para hacer frente a las necesidades derivadas de una reestructuración empresarial a causa del proceso de descarbonización exigiría, al menos, ampliar a otros colectivos la posibilidad de la jubilación forzosa a una edad anterior a la mínima legal pensionable (más allá del actual dirigido a mejorar la empleabilidad femenina). Y, que igualmente pudiera imponerse sin condicionamiento de empleo ya que, tal y como está regulada actualmente, se configura como otro supuesto de prolongación de la vida activa; evidenciado, aún más si cabe, por la exigencia legal de que la persona trabajadora tenga derecho al 100 por 100 de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva.

En conclusión, todo apunta a que son las modalidades de jubilación de carácter anticipado las que pueden favorecer las opciones empresariales en el escenario del proceso de descarbonización. Esto es, la jubilación anticipada y, más concretamente la

dad de la pensión con el trabajo: reformas introducidas por el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, Editorial Aranzadi, núm. 284, 2024, pág. 3. Y de GALA DURÁN, Carolina, El Real Decreto-ley 11/2024: Una apuesta por la jubilación gradual y la compatibilidad entre trabajo y pensión, En: Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024, pág. 517 y ss.

²⁴ El art. 214.1 LGSS, tras las modificaciones introducidas por el ya citado Real Decreto-ley 11/2024, introduce una modificación de gran impacto al establecer que, para acceder a la jubilación activa, será suficiente haber cotizado 15 años y tener la edad mínima legal pensionable; que, en 2025, año de entrada en vigor de estas reformas, es de 65 años, con 38 años y 3 meses cotizados, o, con carácter general, 66 años y 8 meses (año 2025), 66 años y 10 meses (año 2026) y 67 años (año 2027).

²⁵ En los términos de la Disposición adicional 10^a ET.

involuntaria, que se coloca como el mecanismo central de jubilación anticipada en los casos de reconversión industrial. Y también la jubilación anticipada parcial que favorece esa anticipación de la edad de acceso a la pensión gradualmente. Aunque habrá que ver si esto es así finalmente.

No obstante, y antes de proceder al análisis de ambas, alguna mención, siquiera breve, puede hacerse de la funcionalidad que pueden ofrecer los otros dos supuestos de anticipación o reducción de la edad de jubilación. El primero, regulado en el art. 206 LGSS prevé la anticipación de la edad de jubilación en sectores y actividades cuyos trabajos sean de naturaleza tóxica, peligrosa e insalubre y acusen un elevado índice de morbilidad y siniestralidad mediante la aplicación de coeficientes reductores de la edad. O, dicho de otro modo, actividades que producen un deterioro de la salud de quienes las desempeñan, mayor mientras más las realicen; o bien, se traduzcan en trabajos prácticamente imposibles de desarrollar a partir de cierta edad.

En relación con esta modalidad de jubilación anticipada, puesta en el contexto de la descarbonización, algún avance se ha dado, aunque no completado, tras la aprobación del Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo²⁶. En concreto, se han establecido mejoras en el procedimiento por el que puede ampliarse la opción de anticipar la edad de jubilación a otros colectivos, sectores y ocupaciones que igualmente muestren índices de mortalidad altos. Y así, entre las modificaciones más sobresalientes, se impone una mayor precisión de la naturaleza de las actividades profesionales que pueden acceder a los coeficientes de reducción de la edad; por ejemplo, para concretar la penosidad figuran la exposición a temperaturas extremas, ruido o vibraciones, el uso permanente de la fuerza física, o la exposición a agentes físicos o biológicos.

Es, pues, esperable que, por esta vía de reducción de las edades de jubilación por aplicación de coeficientes, puedan encontrar protección trabajadores procedentes de sectores con necesidades de readaptación a las exigencias del proceso de descarbonización (más allá de los existentes hasta ahora, como el de la minería del carbón o el del mar). Especialmente porque, además, en este tipo de jubilación no se ignora otra de las finalidades de esta prestación cuál es la de contribuir al sostenimiento del Sistema; antes, al contrario, la misma casa bien con dicha finalidad al haberse establecido una cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, a cargo tanto de empresario como del trabajador (art. 206.6 LGSS)²⁷.

El segundo supuesto, es la anticipación de la edad de jubilación en el caso de trabajadores con un elevado grado de discapacidad que previsiblemente encontrarán más dificultades para reconfigurar el contenido de su patrimonio profesional (art. 206 bis LGSS). En este caso, existe igualmente una regulación precisa que contempla dos porcentajes de discapacidad distintos, en un grado igual o superior al 65 por 100 (Real

²⁶ Por el que se establece el procedimiento para determinar los supuestos que permiten anticipar la edad de jubilación. Si bien, y pese a la entrada en vigor de esta norma reglamentaria, sus efectos, en cuanto al procedimiento quedan pendientes de la creación de la Comisión de Evaluación (art. 206 LGSS y disposición final segunda Real Decreto 402/2025).

²⁷ En concreto, y para el año 2025 esta cotización adicional es de un 10,60 por 100, correspondiendo al empresario el 8,84 por 100 y el 1,76 por 100 al trabajador, art. 32.2 Orden PJC/178/2025 de 25 de febrero.

Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre) o en un grado igual o superior al 45 por 100 (Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre), que incluye un Anexo donde quedan descritas las patologías en las que concurren evidencias contrastadas que tienen como consecuencia una generalizada y apreciable reducción de vida.

Pues bien, en el escenario de la descarbonización, en el que fácilmente algunos de los riesgos ya existentes se agravarán o, resulta más que posible que aparezcan nuevas dolencias asociadas al cambio climático (enfermedades de los vectores, como picaduras de mosquitos, por ejemplo)²⁸, es destacable y prometedor que se haya aprobado el nuevo procedimiento de inclusión de patologías generadoras de discapacidad al ya citado Anexo de la norma reglamentaria de referencia²⁹. Lo que claramente significa la existencia de una lista abierta de enfermedades susceptibles de ser incluidas en este Anexo que habrá de permitir la entrada de otras patologías más cercanas al proceso de la descarbonización, igualmente generadoras del derecho a esa reducción de edad de acceso a la jubilación por razón de un elevado grado de discapacidad.

A. La jubilación anticipada ordinaria

La regulación legal de esta modalidad de jubilación diferencia dos tipos en función de si la decisión por parte del trabajador de jubilarse antes de la edad mínima legal pensionable es o no derivada de un cese en el trabajo por causa no imputable al éste; se habla entonces de anticipada involuntaria o voluntaria.

Por lo que hace a la involuntaria (art. 207 LGSS) su funcionalidad al servicio de los procesos de restructuración de plantillas parece clara ya que, como se ha dicho, el cese en el trabajo debe ser involuntario en el origen, remitiendo expresamente la Ley a un amplio repertorio de supuestos cuyas circunstancias son las que están presentes en los procesos de descarbonización: despido colectivo (art. 51 ET), despido por causas objetivas (art. 52 ET), modificación sustancial de condiciones de trabajo (art. 41.3 ET), entre otras. Se trata, pues, de un trabajador que se ve forzado a anticipar su edad de jubilación³⁰. Por tanto, se entiende que el sujeto que transita a la jubilación anticipadamente lo hace desde una situación de activo; no otra cosa puede inferirse si, como se ha dicho, el cese de la actividad laboral ha sido forzada³¹. Otra cosa es que sea habitual que ese cese no siempre conecte directamente con el acceso a la pensión de jubilación, aunque sea anticipadamente, sino que el trabajador cause, primero, derecho a la protección por

²⁸ OIT. Garantizar la seguridad y salud en el trabajo en un clima cambiante. 2024, pp. 9.

²⁹ Orden ISM/444/2025, de 30 de abril (BOE de 7 de mayo) dando así cumplimiento a la Disposición final cuarta del Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre.

³⁰ Vid. ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, Anticipación de la jubilación y restructuración de empresas. Un comentario crítico a partir del Anteproyecto de reforma de la Seguridad Social, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 337, 2011, pp.15 y ss.

³¹ Involuntariedad que se manifiesta en el art. 207. 1 LGSS y que exige al trabajador que acredite haber percibido la indemnización correspondiente (caso de despido); o que haya realizado la pertinente reclamación o, impugnado la extinción del contrato.

desempleo y, concluida esta tutela, acceda, ahora sí, a la pensión de jubilación. Sin que el hecho de haber pasado previamente por el desempleo (en sus dos niveles)³² desvirtúe el origen de la causa que lo originó (el cese involuntario en el marco de un proceso de descarbonización por lo que ahora interesa); excepto, claro está, que el trabajador desempleado vuelva a la vida activa, en cuyo caso, no podrá acceder a la jubilación, en principio, anticipadamente, salvo por la vía voluntaria. De manera que este abanico de posibles tránsitos favorecerá cualquier decisión empresarial que se adopte en el marco de las reestructuraciones o rejuvenecimientos de plantilla, ya que el rango de trabajadores de edad avanzada será mayor teniendo en cuenta que la anticipación de la edad no puede ser superior a cuatro años de la estándar u ordinaria; lo que la sitúa en 63 años (cuando la ordinaria alcance los 67 años en 2027).

Dos requisitos más se exigen al trabajador: de una parte, una larga carrera de cotización de 33 años acentuando así el rasgo de la edad ya que es razonable pensar que sólo quienes tengan edades avanzadas cumplirán esta exigencia. Y, de otra, la inscripción como demandante de empleo durante un plazo de seis meses al menos, inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la jubilación; se traslada aquí la lógica que define a la tutela por desempleo para la que la nota de involuntariedad en la pérdida de empleo se entiende cumplida, entre otros requerimientos, precisamente con la inscripción en la correspondiente oficina de empleo. Una exigencia que puede resultar innecesaria en el contexto de las decisiones extintivas empresariales que materializan esos procesos de reestructuración. En todo caso, y pese a la variedad de tránsitos descritos, según también la edad del trabajador, el empresario puede también hacer un diseño de salida de activo que prácticamente conecte con la condición de pasivo, con un corto periodo de espera de seis meses.

Es obvio que las políticas orientadas a promocionar el retraso de la edad de jubilación han tenido su impacto en esta modalidad de jubilación a los efectos que ahora interesa al haberse ampliado la edad dos años respecto de los 65 años. En todo caso, sigue siendo un mecanismo de expulsión de trabajadores atractivo para el empresario, pese al coste de la indemnización o de las medidas empresariales adicionales que se adopten para favorecer este paso de la situación de activo a la de jubilado; aunque para el trabajador no necesariamente lo sea, en tanto que su pensión resulta penalizada proporcionalmente al tiempo anticipado.

Se concluye haciendo una breve referencia a la modalidad anticipada voluntaria (art. 208 LGSS) para la que, obviamente, el rasgo de la voluntariedad le resta funcionalidad en

³² En el contexto de las decisiones extintivas empresariales adoptadas en los procesos de descarbonización, el tránsito desde quien agota el subsidio asistencial por desempleo a la jubilación anticipada involuntaria se concreta esencialmente en el supuesto previsto para mayores de 52 años (art. 274.3 LGSS), ya que, de los actuales subsidios que conforman el nivel asistencial de desempleo, es el único que permite transitar hasta el momento de acceso a la pensión de jubilación, por tanto, sin una duración limitada. Además de otros beneficios para el sujeto que lo percibe como es el mantenimiento de la cotización por jubilación por parte de la entidad mientras permanezca en esta situación; cotizaciones que tendrán efecto para el cálculo de la pensión de jubilación y para determinar el porcentaje aplicable a aquella en cualquiera de sus modalidades (art. 280.9 LGSS). Al margen, claro está, de la posible suscripción del convenio especial con la Seguridad Social, sea para perceptores del subsidio por desempleo de mayores de 52 años; sea para mayores de 55 años que hayan sido objeto de despido colectivo (arts. 24 y 20, respectivamente, Orden TAS/2865/2003, por la que se regula el Convenio Especial con la Seguridad Social, BOE de 18 de octubre).

los supuestos de reestructuraciones de plantillas. A lo que además contribuye la mayor rigidez de los requisitos para causar derecho a esta jubilación, una edad muy elevada (65 años cuando la mínima pensionable sea 67) y 35 años de cotización (art. 208 LGSS).

B. La Jubilación anticipada parcial

La jubilación parcial se regula en el art. 215 LGSS que, a su vez, distingue dos modalidades: la anticipada y la postergada o diferida. Ambas, constituyen una salida gradual del mercado de trabajo permitiendo a la persona trabajadora tomar la decisión de retirarse de la actividad laboral o profesional, pero no completamente, sino de forma progresiva; combinando pensión y trabajo, ambos parcialmente. Y, junto a esta finalidad, la jubilación parcial cumple también la función de contribuir al fomento del empleo mediante la celebración de un contrato de relevo (art. 12, apartados 6, 7 y 8 ET), especialmente en el caso de la parcial anticipada para la que este contrato es una exigencia. De manera que lo que las diferencia es, esencialmente, la edad de acceso a la pensión de jubilación que, en el caso de la anticipada, supone un adelanto de la edad mínima legal pensionable³³; mientras que en la postergada esa edad mínima actúa como punto de partida.

En realidad, en la jubilación parcial diferida (o postergada) más que hablar de una retirada progresiva de la actividad productiva, lo que existe es el mantenimiento de esta, aunque sea parcial, de quien ya ha alcanzado la edad. Lo que en la práctica le resta cualquier funcionalidad en el marco de las decisiones extintivas empresariales.

Así pues, de ser alguna funcional, lo será la jubilación parcial anticipada recogida en el art. 215.2 LGSS (modificado por el Real Decreto-ley 11/2024). Las razones que justificarían su funcionalidad como medida de reestructuración de plantilla en el marco del proceso de descarbonización son: por un lado, la exigencia que supone que quien deseé acceder a la jubilación parcial anticipadamente tenga que acreditar una antigüedad en la empresa de, al menos, 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación parcial; y, por otro, que el trabajador reúna un mínimo de 33 años de cotización. Por tanto, dos exigencias que están dirigidas prácticamente en exclusiva a trabajadores cercanos a la edad de jubilación que son los que normalmente reunirán ambos requisitos: esto es, el de antigüedad si son trabajadores vinculados a la empresa por contratos indefinidos, evitando, con ello, que la jubilación actúe como herramienta para desprenderse de trabajadores temporales o de reciente ingreso; y el de cotización por la propia cercanía a la edad de jubilación.

E igualmente es destacable que este subsidio (mejora que también se aplica al resto de subsidios asistenciales) resulte compatible con el trabajo a través del mecanismo del complemento de apoyo al empleo (nueva redacción del art. 282.3 LGSS tras los cambios operados por el Real Decreto-ley 2/2024).

³³ Concretamente, se establece que el trabajador tenga cumplida en la fecha del hecho causante de la pensión de jubilación una edad que sea inferior en tres años, como máximo, a la mínima legal pensionable; lo que significa que, por ejemplo, para el año 2025, esta edad se sitúa en 63 años y 8 meses (puesto que la mínima legal pensionables es 66 años y 8 meses). O, será 62 años para el caso de que la edad ordinaria sea 65 años por haber completado una carrera de cotización de 38 años y seis meses.

A su vez, suele ser una opción aceptada por el trabajador de edad avanzada que no verá afectada la cuantía final de su pensión de jubilación cuando ésta se complete. De forma que para el cálculo de la base reguladora son tenidas en cuenta las bases de cotización correspondientes al periodo de trabajo a tiempo parcial, pero incrementadas hasta el 100 por 100 de la cuantía que hubiera correspondido si el beneficiario hubiera trabajado a tiempo completo; así como, para la determinación del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión, el tiempo de trabajo parcial simultáneo con la jubilación parcial se computa como periodo cotizado a tiempo completo. Y todo ello teniendo presente que, a diferencia de lo que sucede en la anticipada ordinaria, no se le aplican coeficientes reductores que penalicen esta decisión.

Asimismo, y proyectada como fórmula de salida de trabajadores en procesos de descarbonización, la jubilación parcial anticipada presenta ventajas para las empresas ya que pueden organizar un procedimiento de sustitución paulatina de los trabajadores de edad madura mediante la combinación de la jubilación parcial, el trabajo parcial y el contrato de relevo, sin ningún coste indemnizatorio impuesto por la ley.

A lo que también contribuye el amplio margen legal para ubicar la reducción de la jornada del jubilado parcial en la franja que se considere conveniente. Un margen no obstante, mejor definido en la regulación actual (tras los cambios operados por el citado Real Decreto-ley 11/2024) ya que, frente a la indefinición que existía acerca de la concentración o no de la jornada, que quedaba a la libertad de lo pactado entre las partes; la nueva redacción del art. 12.6 ET ha dispuesto la posibilidad de acumular el tiempo de trabajo parcial, en periodos de días en la semana, semanas en el mes, o meses en el año u otros periodos. Siempre, eso sí, que se haya previsto en pacto individual o, en su caso, en la negociación colectiva, en todas sus expresiones, sin que en ningún ámbito se pueda limitar o impedir su uso; y con un horario de trabajo que podrá completar el del trabajador sustituido o simultanearse con él. Bien es verdad que esta mayor concreción de la distribución de la jornada reducida posiblemente, al menos en teoría, complique la puesta en marcha del proceso de salida de los excedentes de trabajadores al haberse reforzado el papel de la negociación colectiva.

Junto a lo ya dicho, también hay que mencionar otros aspectos de su regulación, especialmente intensificados tras los cambios operados por el Real Decreto-ley 11/2024, que pueden llegar a ser una limitación importante, y en alguna medida contradictoria, con las finalidades empresariales de extinción de contratos resultado del proceso de descarbonización. Y, sin duda lo es que el trabajador relevista deba ser contratado a jornada completa y por tiempo indefinido. No hay duda de que el objetivo aquí es la creación de empleo; cuestión distinta es si esto es funcional a estos procesos, salvo claro está, que lo que se persiga sea un redimensionamiento de la plantilla. O el hecho de que el porcentaje de reducción de la jornada se haya vuelto más restrictivo durante el primer año; lo que en la práctica supone que el trabajador, ahora también jubilado parcial, va a continuar trabajando con una cierta intensidad. Si bien, este mayor control o rigor en el uso de la reducción de jornada sólo existirá para el supuesto en el que compatibilidad entre pensión y trabajo sea por el máximo de tres años. En concreto, la reducción de la jornada

laboral se ha concretado entre un mínimo de un 25 por 100 y un máximo de un 75 por 100. Un incremento del máximo (inicialmente previsto del 50 por 100) que además se refuerza con otra limitación consistente en que el porcentaje de reducción de la jornada sea variable si el trabajador decide anticipar su jubilación en más de dos años. De forma que, en este caso, la reducción de jornada durante el primer año será un porcentaje que oscilará entre un 20 y un 33 por 100, exigiendo del jubilado parcial una mayor presencia y participación en el trabajo. A partir del segundo año de anticipo y en el tercero y último más cercano a la edad de jubilación ordinaria, pueden las partes libremente, alterar la reducción de la jornada dentro de los márgenes generales, es decir, entre un 25 y un 75 por ciento.

En definitiva, todas las reformas de la jubilación parcial, y la última y más reciente de 2024 lo corrobora, han estado orientadas, de manera clara, a controlar y ordenar el recurso a la jubilación anticipada parcial; evitando maniobras especulativas y concentrando este procedimiento en trabajadores con una amplia historia de cotización a la Seguridad Social. Es decir, un perfil del que puede dudarse que la jubilación parcial anticipada sea una de las soluciones más eficientes para proceder al rejuvenecimiento de la plantilla o a la amortización, a corto plazo, de determinados puestos de trabajo en cuanto decisiones empresariales que se adscriben típicamente a los procesos de descarbonización.

3. Las experiencias concretas. Las medidas de protección social puestas en práctica para acompañar otras de carácter económico o industrial

El diagnóstico en cuanto a la funcionalidad de la pensión de jubilación al proceso de descarbonización no arroja un balance muy positivo, salvo si se efectúan cambios legales de relevancia, algunos de los cuales han sido apuntados³⁴. Bien es verdad que, tratándose de reglas contenidas en normas legales y con carácter permanente, puede que no sea lo más adecuado generar otras prestaciones con estas mismas características, aunque pensadas, ahora, para acompañar los procesos de descarbonización. La política en esta materia se orienta, pues, y siguiendo las propias indicaciones europeas, más hacia un tipo de medidas de carácter excepcional y transitorio que, o bien no requieran cambios normativos relevantes, o bien que puedan adoptarse mediante instrumentos legales igualmente excepcionales con una aplicación temporal (tales como Reales Decretos-leyes de urgencia, normas de emergencia, o normas marco con una vigencia limitada, aunque prorrogable).

En definitiva, inspirarse en medidas ya adoptadas en otros escenarios de reestructuración o reconversión industrial por los que han transitado algunos sectores productivos sea por motivos económicos, de competencia internacional en el ámbito de la globalización; sea resultado de causas más recientes e imprevisibles como la pandemia

³⁴ Por lo que hace a la protección por desempleo, MONEREO PÉREZ, José Luis, El sistema español de protección por desempleo....ob., cit, p. 190 que la califica en términos de “insuficiente e ineficaz” cuando se trata de ofrecer una adecuada red de protección a las personas más afectadas por el cambio climático, esto es, las más invisibles y precarizadas en el mundo laboral.

sanitaria, el impacto de acontecimientos climatológicos relacionados o no con el cambio climático (sequía en relación con el sector agrícola, inundaciones, erupciones volcánicas), o, finalmente, con acontecimientos políticos o económicos (la invasión rusa de Ucrania y la crisis energética).

3.1. Medidas de protección social en el contexto de la reconversión y reestructuración empresarial

Pues bien, buscando ofrecer antecedentes a normas de este tipo que igualmente fueron aprobadas para hacer frente a acontecimientos similares a los que provocará el tránsito hacia una economía verde en el sistema productivo, se ha acudido a aquellas que se adoptaron en el contexto de la reconversión industrial y que afectó a sectores como: construcción naval, electrodomésticos línea blanca, aceros especiales, siderurgia integral, textil, equipos electrónicos para automoción, semitransformados del cobre, acero común, calzado y forja pesada.

En concreto, pueden recordarse las iniciativas legales más importantes adoptadas en los años 80 y 90 y en las que, para afrontar los problemas derivados de la crisis económica, la globalización y la competitividad internacional, fueron establecidas una amplia batería de medidas fiscales, financieras y laborales. Entre estas iniciativas cabe destacar el Real Decreto-ley 9/1981, de 5 de junio, de medidas de reconversión industrial; el Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización; o la Ley 27/1984, de 26 de julio, de reconversión y reindustrialización. Con ellas se proporcionaba soporte normativo a los cambios respecto de la configuración legal y su aplicación a situaciones económicas, productivas y sociales de emergencia que pudieran introducirse en relación con estas materias y, más específicamente, en lo relacionado con la protección social; se establecían, pues, como normas marco o de referencia pendientes de posterior desarrollo por otras reglamentarias más específicas, de carácter sectorial.

Más allá de las medidas fiscales, financieras y laborales previstas por estas normas, en el terreno estrictamente de protección social, las más típicas se concretaron en dos prestaciones, desempleo y jubilación. Aunque, no se puede dejar de mencionar también que, a medio camino entre las laborales y las de protección social, se preveían otras como el fraccionamiento de las indemnizaciones por cese adoptado en el marco de un expediente de regulación de empleo (en un periodo máximo de doce meses); las referidas a la formación, adaptación o recualificación profesional (vinculadas normalmente al tiempo de percepción de la prestación por desempleo); e, igualmente, aquéllas medidas relativas al aplazamiento y/o fraccionamiento del pago de las cuotas de Seguridad Social; o, incluso, a su exoneración respecto de la suspensión de los contratos o de la reducción de la jornada en los casos de empresas declaradas en reconversión, al considerar que esa situación podía ser constitutiva de fuerza mayor.

En el caso concreto de la protección por desempleo, las previsiones normativas se concretaron esencialmente en la adopción de medidas que ampliaban la duración

temporal de dicha prestación, al margen, por tanto, de cuál fuese la cotización acreditada por el sujeto desempleado; que fijaban una financiación a cargo de los conocidos Fondos de Protección al Empleo; o, que, ponían especial atención en la recolocación de los trabajadores o en los incentivos para la creación de nuevos puestos de trabajo. Ejemplo de lo dicho se encuentra en el sector de construcción naval, concretamente, en el Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio³⁵ que a tal efecto establece la posibilidad de ampliar el desempleo hasta el máximo legal, al margen de la cotización del trabajador en situación legal de desempleo y de lo consumido con anterioridad, pudiendo, incluso, disponer del beneficio de reapertura de un nuevo período íntegro de desempleo por una sola vez (art. 34. 1 y 2).

Asimismo, y en colaboración con el Instituto Nacional de Empleo (INEM), se preveía la creación de un Fondo de Promoción del Empleo al que podían acogerse voluntariamente los trabajadores que resultasen excedentes estructurales en el sector (por su difícil recolocación) durante 3 años como máximo, con prórrogas de hasta 2 años si tenían más de 55 años; a los que igualmente debía ofrecerse la posibilidad de acogerse, de forma individual y voluntaria y previa extinción de su contrato de trabajo, al sistema de jubilación anticipada, pagando las aportaciones establecidas por los Planes de reconversión, y que habrían de servir para mejorar las prestaciones por desempleo (art. 36)³⁶.

Por lo que hace a la jubilación, las normas antes citadas disponían ayudas equivalentes a la jubilación para trabajadores entre 60 y 65 años (que era en ese momento, años 80 y 90, la edad ordinaria de jubilación) si el cese se producía antes de esta última edad, calificada como jubilación con plenos derechos. Tales ayudas se calculaban conforme a lo establecido en los reglamentos concretos de reconversión, y consistían en un porcentaje de la base reguladora de la pensión de jubilación, combinando edad del trabajador y carrera de cotización (con una fórmula similar a la de la jubilación anticipada) y se financiaban por las empresas en un porcentaje determinado. Asimismo, se establecía una ayuda económica especial, para garantizar al trabajador un porcentaje de su remuneración media en los meses previos al cese, pero nunca superando la suma el 100 por 100 de la pensión de jubilación que pudiera haber obtenido si hubiera llegado a la edad de jubilación ordinaria. De nuevo, se trata de un complemento que estaba a cargo de la empresa, teniendo sus aportaciones la naturaleza de cotización a la Seguridad Social en cuanto a la fijación de la deuda y la aplicación de los procedimientos, voluntario y ejecutivo, de recaudación.

³⁵ Recordemos que este sector venía siendo regulado por sucesivos RRDD desde el Real Decreto 643/1982, de 26 de febrero (BOE de 1 de abril) hasta el Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio (BOE de 14 de junio). Tanto uno como otro, además, contemplaban el aplazamiento y fraccionamiento de las cuotas, ayudas a la jubilación (cuantía, pago de cotizaciones, y su determinación cuantitativa), fraccionamiento de la indemnización por cese, así como la excepción de cotización en los casos de suspensión o de reducción de jornada.

³⁶ En una línea similar se mueve el Real Decreto 2200/1980, de 26 de septiembre, sobre reconversión industrial del sector de fabricación de aparatos electrodomésticos de la llamada línea blanca, BOE de 17 de octubre, (que reproduce lo dicho en el Real Decreto-ley 9/1981 o el Real Decreto 2010/1981, de 3 de agosto, sobre medidas de reconversión del sector textil) que, además de ayudas financieras, subvenciones y préstamos igualmente hace mención al fraccionamiento y aplazamiento del pago de cuotas, a las ayudas equivalentes a la jubilación, a las cuotas por el tiempo de anticipación de la jubilación, a la posible ampliación del tiempo de desempleo hasta 6 meses más y a la financiación de las ayudas.

Ejemplo de estas previsiones es la regulación que contiene el Real Decreto 878/81, de 8 de mayo³⁷, por el que se regula el sector de la siderurgia integral. Concretamente, el artículo 16 de la citada norma reglamentaria, se refiere, en primer lugar, a las ayudas equivalentes a la jubilación por cese como consecuencia del plan de reconversión, estableciendo que la ayuda a percibir sería la que le hubiera correspondido al trabajador en el Régimen General de la Seguridad Social a los 65 años de edad, actualizándose anualmente mediante la aplicación del coeficiente fijado por el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, en función de la evolución media de las bases de cotización del sector (art. 16.2). En segundo lugar, los trabajadores afectados tenían el derecho a que, durante la percepción de las ayudas, se siguiese pagando las cuotas que le hubieran correspondido de haber continuado en activo hasta la jubilación voluntaria (art. 16.3). Y, en tercer lugar, la financiación de estas ayudas correspondía en un 50 por 100 a las Empresas afectadas y, en el 50 por 100 restante, al Plan de Inversiones de Protección al Trabajo, realizando el pago de las ayudas el INSS, en la misma forma y plazos que las pensiones del propio Sistema de la Seguridad Social (art. 16.3)³⁸.

Finalmente, se completa este bloque de medidas haciendo referencia al Real Decreto 908/2013, de 22 de noviembre, por el que se establecen las normas especiales para la concesión de ayudas extraordinarias a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas³⁹. Se trata de una norma relevante, dirigida a establecer ayudas extraordinarias, en régimen de concesión directa, en favor de trabajadores despedidos por causas objetivas o en el contexto de un procedimiento concursal, afectados por procesos de reestructuración de empresas, facilitando una cobertura económica a esos trabajadores. Las ayudas están destinadas a atender situaciones de urgencia y necesidad socio-laboral y a paliar las consecuencias derivadas de los procesos de reestructuración que conlleven el cese total o parcial de la actividad o contribuyan al mantenimiento del empleo. Los posibles beneficiarios deben estar en situación legal de desempleo, haberse extinguido el contrato como máximo hasta dos años desde el acuerdo de despido colectivo y tener una

³⁷ (BOE de 20 de mayo).

³⁸ Medidas semejantes se encuentran también en el Real Decreto 917/1982, de 26 de marzo, sobre medidas de reconversión del sector siderúrgico, subsector de aceros comunes, fabricantes de redondos y perfiles ligeros (BOE de 12 de mayo), que, además de las ayudas financieras y las subvenciones, así como los beneficios de tipo fiscal, vuelve a hacerse referencia al fraccionamiento y aplazamiento de las deudas con la Seguridad Social hasta seis años, con dos de carencia así como al fraccionamiento por meses (máximo un año) de la indemnización por cese que, en su caso, corresponda al trabajador. En cuanto a las ayudas equivalentes a la jubilación, el citado Real Decreto reproduce los rasgos anteriormente descritos y añade que las ayudas se concederán por la autoridad laboral competente en expediente de regulación de empleo incoado al efecto. La cuantía de la ayuda a percibir por cada trabajador será la que le hubiera correspondido en el Régimen General de la Seguridad Social a los sesenta y cinco años, y se actualizará mediante la aplicación del coeficiente que fije el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en función de la media de las bases de cotización del sector. Estas ayudas se extinguirán al cumplir el trabajador los sesenta y cinco años de edad.

La financiación de estas ayudas corresponderá en un 55 por 100 a las Empresas afectadas, y en el 45 por 100 al Plan de Inversiones de Protección al Trabajo. El pago de las ayudas equivalentes a la jubilación anticipada para trabajadores beneficiarios se llevará a efecto por el INSS en la misma forma y plazos que los utilizados por el propio sistema de la Seguridad Social. Las Empresas ingresarán en la TGSS el importe de las ayudas de las cuotas a su cargo, en tantos plazos como meses comprenda el período de anticipación, debiendo de constituir aval suficiente para el fraccionamiento en dichos plazos.

³⁹ BOE de 23 de noviembre.

antigüedad en la misma empresa o grupo de empresas también de al menos dos años, computando el tiempo del contrato si se trata de trabajadores a tiempo parcial (art.3).

La ayuda consiste en: a) si en la negociación de los despidos colectivos se incluye un plan de rentas, dicho plan se formaliza mediante contratos de seguro colectivo con una entidad aseguradora; b) el plan de rentas puede consistir en el pago de un subsidio o de una cantidad que está destinada al pago del convenio especial pertinente; o en ambas cosas; c) el plan incluirá la cantidad a la que se comprometa el Ministerio de Empleo (un máximo del 40 por 100), la totalidad de la indemnización legal por despido o la pactada de ser superior y la aportación a la que se haya comprometido la empresa; d) el importe mensual del subsidio no podrá ser superior al 75 por 100 del promedio de las bases de cotización de los 6 meses anteriores al cese, ni al importe de la pensión máxima y se percibirá por un tiempo máximo de 6 años que es el momento en que considera que los trabajadores podrán acceder a la jubilación anticipada (art. 4.1).

Finalmente, estas ayudas pueden concederse directamente a los trabajadores, como un pago único y por una cuantía igual a la reposición de las prestaciones por desempleo consumidas durante los períodos de suspensión de los contratos o de reducción de la jornada, aunque no se tenga derecho a las mismas.

En conclusión, y como puede apreciarse, fueron diseñadas un gran abanico de medidas de las cuales, unas, son directamente funcionales a los supuestos de extinción de los contratos por causas de la reconversión industrial o reestructuración empresarial y consisten en prestaciones específicas de mejora del desempleo o de la jubilación. Pero, en otros casos, como las indicadas en el Real Decreto 908/2013, que se acaba de comentar, son más cercanas o próximas, por organización, estructura y financiación, a los calificados como acuerdos o planes de prejubilación programada o mixta y que, son claramente, la alternativa a una prestación de prejubilación que no acaba de insertarse en el cuadro de prestaciones del Sistema de Seguridad Social.

3.2. Otros ensayos de tutela pública ante crisis de carácter excepcional

Junto a las normas apuntadas en el contexto de la reconversión y reestructuración empresarial resulta igualmente posible hacer una valoración de aquellas otras normas que contienen previsiones de protección social, además de otras de carácter económico y fiscal, y que fueron adoptadas con el fin de paliar los efectos producidos por crisis de diverso tipo. Medidas con carácter excepcional y vigencia más o menos limitada.

Sirva como ejemplo la crisis sanitaria provocada por el Sars-Cov-2. Pues bien, sin pretender en este trabajo hacer un análisis detallado de la multitud de normas excepcionales que fueron aprobadas, por ejemplo, con motivo de la COVID19, especialmente de aquellas que afectaron de manera más directa al ámbito de la tutela pública que es el que ahora interesa, sí se intentará enumerar, siquiera sea sintéticamente, las medidas, que para afrontar la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia, se acometieron de forma generalizada y que, en según qué casos, se han venido prorrogando hasta hace poco.

Puesto que una de las ideas guía de dichas medidas fue la conservación de los puestos de trabajo, tuvo lugar un especial fortalecimiento de aquellas que permitían la flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de la actividad profesional para evitar despidos; o lo que es lo mismo, el mecanismo de la suspensión colectiva del contrato de trabajo o de reducción de la jornada (los conocidos como expedientes de regulación de empleo temporales, ERTEs). Con la adopción de los ERTEs se trataba de evitar que una situación coyuntural, como la ocasionada por la pandemia sanitaria, tuviera un impacto negativo de carácter estructural, aún mayor del que ya tuvo, sobre el empleo; a tal fin, se determinó que las pérdidas de actividad consecuencia de la pandemia sanitaria tendrían la consideración de fuerza mayor a los efectos de la suspensión de los contratos o la reducción de la jornada, agilizando la tramitación de los procedimientos de regulación de empleo, tanto por fuerza mayor, como por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción⁴⁰.

A su vez, y desde el terreno específico de la protección social, se reforzó la cobertura a los trabajadores afectados por un ERTE, posibilitándoles el acceso a la prestación contributiva por desempleo, por más que careciesen del periodo de cotización necesario para tener acceso a ella; estableciendo, incluso, que el periodo de la suspensión del contrato de trabajo o de la reducción de la jornada durante el cual estuviesen percibiendo dicha prestación no fuera computado a efectos de consumir los periodos máximos de percepción de ésta legalmente establecidos. Asimismo, y con el objetivo de aligerar los posibles costes empresariales causados en este contexto de fuerza mayor, otra de las novedades incorporadas, fue la exoneración a las empresas del pago del 75 por 100 de la aportación empresarial a la Seguridad Social alcanzando dicha exoneración el 100 por 100 de la cuota cuando se tratase de empresas de menos de 50 trabajadores; siempre, claro está, que éstas asumiesen el compromiso de mantener el empleo. Innovaciones que han propiciado la consolidación de estos sistemas de suspensiones de los contratos de trabajo o reducciones de la jornada de trabajo, ambas de carácter temporal, por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción recogidos en el art. 47 ET.

Y si las medidas indicadas fueron esenciales e indiscutibles para afrontar los efectos devastadores de la crisis sanitaria originada por la COVID 19, sin duda lo fue también la creación de prestaciones o subsidios de desempleo especiales o excepcionales; sin olvidar, claro está, la aprobación del instrumento generalizado de garantía de rentas mínimas del Ingreso Mínimo Vital (IMV). Con la aprobación de esta nueva prestación el Estado asumió el papel de garante de las situaciones reales de necesidad económica, hasta ese momento cubiertas por las CCAA. Y, aunque la aprobación del IMV tuvo lugar en el contexto de la pandemia, eso no lo convirtió en una medida coyuntural (como sí ha sucedido con otras de las mencionadas); antes, al contrario, lo único que hizo fue reforzar la necesidad de ofrecer tutela a situaciones de carencia de recursos desde el ámbito de la Seguridad Social.

De hecho, entre las medidas que, en materia de Seguridad Social, por ejemplo, se adoptaron posteriormente en la crisis ocasionada por el fenómeno climatológico de

⁴⁰ (Preámbulo) Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias que hacer frente al impacto económico y social del COVID 19 (BOE de 18 de marzo).

la DANA, cabe destacar aquellas que afectaron al IMV y que supusieron una mejora de esta prestación en tres aspectos⁴¹. De una parte, un incremento extraordinario del 15 por ciento aplicable al importe mensual que tuviese fijado cada beneficiario individual o unidad de convivencia durante el periodo de noviembre de 2024 a enero de 2025, incluyendo los complementos mensuales reconocidos y excluyendo los importes correspondientes a periodos previos, así como a otros conceptos de periodicidad no mensual que hubieran podido acumularse. De otra, y adicionalmente a la anterior, un complemento extraordinario de ayuda para la infancia durante el mismo periodo mensual, consistente en la aplicación de un porcentaje del 30 por 100 al importe mensual que tenga establecido cada unidad de convivencia en los mencionados meses. Y, junto a las anteriores, una ampliación del plazo para solicitar la prestación a quienes tuviesen su residencia en alguno de los lugares afectados por la catástrofe. En definitiva, es evidente que el IMV habrá de servir como red de seguridad para quienes, consecuencia del proceso de descarbonización, sufran una situación de ausencia o minoración de ingresos económicos.⁴²

Medidas todas ellas, salvo la relativa al IMV, que, como se ha dicho, se adoptaron de forma excepcional y con carácter transitorio por razón de la pandemia y que, sin embargo, se han extendido ante fenómenos climatológicos como la erupción volcánica de la Palma⁴³, la DANA⁴⁴ o los conflictos armados que han tenido repercusión sobre el precio de la energía básicamente. E igualmente a las consecuencias de la sequía, sobre todo en el sector agrario.

⁴¹ Concretamente, en el capítulo V del Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE de 6 noviembre).

⁴² El IMV se aprueba por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo y posterior Ley 19/2021, de 20 de diciembre que lo recoge y sustituye. Sobre esta nueva prestación han sido numerosos los trabajos que de forma rigurosa y exhaustiva han analizado esta prestación, pero, dado que fue el primer, véase GONZALEZ ORTEGA, Santiago; BARCELÓN COBEDO, Susana, *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, 2020.

⁴³ Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la Isla de la Palma (BOE de 6 de octubre). Una vez más, las medidas en materia de protección social dirigidas a paliar los efectos devastadores provocados por la erupción volcánica consistieron en aplazamientos en el ingreso de las cuotas a la Seguridad Social y de recaudación conjunta, así como la posibilidad de rescatar anticipadamente los derechos consolidados en los planes de pensiones de los que los que fueran partícipes.

⁴⁴ RRDD-ley 6/2024 de 5 de noviembre y 7/2024, de 11 de noviembre (BOE de 11 de noviembre). En ambos se articulan medidas en materia de Seguridad Social, en la mayoría de los casos, ya conocidas por haber sido empleadas en este tipo de crisis; y así, se establecen, entre otras, el aplazamiento en el pago de las cuotas y ampliación para su ingreso a la Seguridad Social, exenciones de cotizaciones y por conceptos de recaudación conjunta. Pero, en otros casos, se trata de medidas innovadoras como, sin duda lo fue, la consideración, con carácter excepcional, de situación asimilada a accidente de trabajo, exclusivamente a efectos de las prestaciones económicas de incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social, de los procesos de incapacidad temporal producidos en las localidades afectadas, desde el 28 de octubre hasta el 31 de diciembre del mismo año, e iniciados como consecuencia de los siniestros originados por la DANA (aplicable a efectos del cálculo de su cuantía, también, en los casos de incapacidad permanente y muerte y supervivencia), art. 25.1 RDL 6/2024. Por su parte, el RD-ley 8/2024, de 28 de noviembre (BOE de 29 de noviembre) igualmente dirigido a paliar los efectos de la DANA contempla, entre otras medidas, la referida a la exclusión de las ayudas por daños del cómputo de ingresos a los efectos del reconocimiento del derecho o mantenimiento de determinadas prestaciones, así como de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social (art. 52); o la excepción de encontrarse al corriente en el pago de las cuotas de Seguridad Social para los trabajadores autónomos (Disposición adicional cuarta).

En concreto, y para afrontar las consecuencias de la sequía asociada al cambio climático en el sector agrario, recordemos lo dispuesto por el Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo⁴⁵. Y así, en materia de Seguridad Social, se dispuso tanto para las empresas incluidas en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios establecido en el Régimen General de la Seguridad Social y los trabajadores incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios establecido en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, siempre que se encuentren al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social y no tuvieran otro aplazamiento en vigor, la posibilidad de solicitar un aplazamiento en el pago de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta cuyo devengo tenga lugar entre los meses de marzo a mayo de 2022. Asimismo, se constituyó un Fondo RED de flexibilidad y Estabilización del Empleo⁴⁶ (Disposición transitoria tercera).

Otro sector que más recientemente ha activado este Mecanismo RED ha sido el de la fabricación de vehículos de motor conforme a la Orden PJC/1472/2024, de 26 de diciembre⁴⁷, con vigencia hasta 31 de diciembre de 2025. De este modo, y siguiendo las exigencias impuestas para la activación de este Mecanismo, las empresas deberán presentar un plan de recualificación de sus trabajadores y comprometerse a no llevar a cabo despidos ni individuales ni colectivos, ni, salvo cuando concurren causas de fuerza mayor, reducciones de jornada ni suspensiones de contrato por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, de las personas trabajadoras afectadas durante los dos años siguientes a la finalización de la vigencia de las medidas. Para poder solicitar medidas de reducción temporal de jornada y suspensión de contratos de trabajo es preciso que hayan tenido una pérdida sostenida de afiliación a la Seguridad Social superior al 25 por 100 y que hayan mantenido de media un porcentaje superior al 30 por 100 de su plantilla en ERTE.

⁴⁵ Por el que se aprueban medidas de apoyo al sector agrario por causa de la sequía (BOE de 15 de marzo).

⁴⁶ Mecanismo RED de flexibilización y estabilización del empleo (en adelante, Mecanismo RED-FEE), previsto en el componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, fue introducido en el nuevo artículo 47 bis del ET por el art. primero, apartado 7 del Real Decreto-ley 33/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilización en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (BOE de 30 de diciembre). Este Mecanismo presenta algunos paralelismos con los ERTEs (*ex* artículo 47 ET), pues, al igual que estos, permite a la empresa reducir la jornada o suspender contratos de un 10 a un 70 por 100 y va acompañado de protección social para las personas trabajadoras mediante una prestación especial análoga al desempleo, pero con regulación ad hoc (art. 47 bis del ET). En concreto, se establece dos modalidades de Mecanismo RED-FEE, denominadas “cíclica” y “sectorial”. La primera tiene por objeto afrontar situaciones de emergencia o dificultades recurrentes que afecten a todos los sectores de actividad –como pudiera ser una nueva pandemia o crisis económica global–, siendo su duración máxima de 1 año. Por lo que respecta a la sectorial, su duración es de 1 año con posibilidad de dos prórrogas de 6 meses, siendo su objetivo es facilitar una gestión equilibrada de las transformaciones de sectores concretos, *cuando en un determinado sector o sectores de actividad se aprecien cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y de procesos de transición de las personas trabajadoras*. En consecuencia, se trata de un instrumento que está concebido específicamente para hacer frente a las transiciones productivas, a fin de mitigar su impacto en el empleo y facilitar la adaptación a la transformación industrial. Véase por todos los trabajos de MONEREO PÉREZ, Jose Luis; ORTEGA LOZANO, Pompeyo Gabriel, Mecanismo RED de flexibilidad interna y garantía de estabilización del empleo (artículo 47 bis del Estatuto de los trabajadores y disposiciones concordantes), *Temas laborales*, 161, 2022, pp. 306 y ss; RAMOS QUINTANA, Margarita Isabel, La flexibilidad interna en la reforma laboral: medidas temporales y permanentes para apoyar a las empresas y sostener el empleo ¿una opción prioritaria frente al despido?, *Trabajo y Derecho*, 87, 2022, p. 3 yss.

⁴⁷ Por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024 (BOE de 27 de diciembre).

En definitiva, contextos, pues, tan variados que bien podrían constituir un referente para las que puedan llegar a adoptarse a nivel legislativo cuando el objetivo central sea el calentamiento global, el cambio climático, la transición hacia las energías verdes y la descarbonización. Aunque en este caso dichas medidas deban ser reformuladas con una lógica más de permanencia para adaptarse a un largo proceso que exige cambios significativos para dar respuesta a un amplio y variado número de sectores productivos.

3.3. Medidas de protección social adoptadas que apuestan por el proceso de descarbonización

Hasta ahora se ha realizado un muestreo de algunas de las medidas que se han adoptado normativamente para abordar el impacto sobre el empleo de situaciones de crisis de muy diversa índole con la finalidad de mostrar su aplicabilidad y efectividad para afrontar los retos derivados del proceso de descarbonización. Sobre el que ya se han dado pasos en según qué sectores de actividad adoptando medidas que faciliten la transición hacia la neutralidad climática sin que, como se ha dicho al inicio de este trabajo nadie se quede atrás. Ejemplos de lo indicado son los dos acuerdos tripartitos suscritos en el sector minero y para las centrales térmicas en cierre.

Como se acaba de señalar, uno de los sectores afectados por el proceso de descarbonización es el minero respecto del que se han adoptado medidas que faciliten la transición justa. A este fin se aprueba el Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras en el marco de la Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010⁴⁸. Pues bien, en esta norma se contemplan, en primer lugar, ayudas sociales por costes laborales vinculados al cierre de unidades de producción de empresas mineras y dirigidas a trabajadores de edad avanzada, siempre que éstos acrediten contrato indefinido y al menos, 48 de edad equivalente (con la aplicación del coeficiente reductor que corresponda por razón del sector), o 25 años de cotización en el Régimen Especial de la Minería del Carbón; o, al menos, 20 años trabajados en las empresas mencionadas, si bien, en este caso, el importe de la ayuda experimentará diferentes reducciones en función del periodo de antigüedad acreditado. Las ayudas se garantizan hasta que el trabajador cumpla la edad ordinaria de jubilación y consisten en el 72 por 100 de la media mensual de retribución salarial ordinaria bruta. Sobre esta can-

⁴⁸ Relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas no competitivas supone la transición, para el sector del carbón, de las normas sectoriales a las normas generales sobre ayudas estatales aplicables a todos los sectores, y que limitaba hasta 2018 la posibilidad de que los Estados miembros concediesen ayudas a las minas no competitivas para cubrir los costes relacionados con el carbón destinado a la producción de electricidad. Para la concesión de estas ayudas, la Decisión de referencia exigía un Plan de Cierre de las unidades de producción no competitivas, de modo que pudiese desarrollarse un cese ordenado de las actividades mineras en dichas unidades de producción, que habría de culminar como fecha límite el 31 de diciembre de 2018. En el caso de España esta exigencia se instrumentalizó en el Plan de Cierre del Reino de España para la Minería del Carbón no Competitiva autorizado por la Decisión de la Comisión Europea de 27 de mayo 2016, C (2016) 3029 final, «Ayuda Estatal SA 34332 (2012/NN)-España-Ayudas destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón en España».

tidad se aplica un porcentaje de reducción (del 10 al 2 por 100), según los años cotizados entre 20 y 24 años (art. 1).

En segundo lugar, otro bloque de Ayudas por costes laborales mediante bajas indemnizadas de carácter voluntario, siempre que sean trabajadores de plantilla con cinco años en el Régimen Especial de la Minería del Carbón y una antigüedad en la empresa de un año. Ayudas de las que están excluidos quienes reúnan requisitos para acceder a la jubilación ordinaria o a la prejubilación o beneficiarios de otras ayudas similares. La prestación es de 10.000 euros como cantidad fija más otra variable por 35 días de salario por año trabajado, con el límite de las 30 mensualidades. Estas ayudas se financian con cargo a ingresos que se concretan en la propia norma como, por ejemplo, derivados de la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero (art.2).

No obstante, se trata de una actividad industrial que, pese a los esfuerzos realizados por los últimos Planes del Carbón y el Marco de Actuación 2013-2018 para incentivar actividades alternativas en las comarcas mineras productoras de carbón, respecto de la que es difícil erradicar la dependencia económica de la actividad minera tradicional, ocasionando con ello un elevado número de desempleados. En este contexto es en el que se aprueba el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el periodo 2019-2027⁴⁹, el cual establece las bases para una transición justa de la minería del carbón y un desarrollo sostenible de las comarcas mineras partiendo, lógicamente, de la situación del sector y de cuál es el objetivo último de las ayudas destinadas a cubrir las pérdidas de las explotaciones mineras, de conformidad con las exigencias de la normativa europea. De este modo, y para lograr dicho objetivo, se prorrogan las medidas sociales señaladas anteriormente con el propósito de facilitar su acceso al conjunto de los trabajadores afectados, a la vez que se mantienen las medidas dirigidas a impulsar económicamente a las comarcas mineras e incentivar el empleo en los municipios mineros afectados.

El otro acuerdo tripartito ha sido el Acuerdo por una Transición Energética Justa para Centrales Térmicas en Cierre: El Empleo, la Industria y los Territorios de 2020⁵⁰ que ha logrado avances significativos, especialmente en la recolocación de trabajadores y en la promoción de actividades alternativas en las zonas afectadas por el cierre de 15 centrales térmicas ubicadas en Aragón, Andalucía, Baleares, Castilla y León, Galicia y Principado de Asturias. Incluyendo bolsas de trabajo que no solo se centran en el desempleo, sino en la empleabilidad, permitiendo que los trabajadores, incluso aquellos empleados en tareas de desmantelamiento o en otras ocupaciones, reciban ofertas formativas y laborales.

Otro ejemplo de regulación en este contexto de transición hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono, recogido en la Estrategia de Transición Justa de 2019 que

⁴⁹ De fecha 24 de octubre 2018 y suscrito por el Ministerio de Transición Ecológica con la central sindical FI-UGT, la Federación de Industria de CCOO, la Federación de Industria de USO y la agrupación de empresarios del sector, CARBUNIÓN.

⁵⁰ Suscrito entre la Administración General del Estado (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Ministerio de Trabajo y Economía Social), las compañías con centrales térmicas en cierre (Endesa, Iberdrola, Naturgy y, desde marzo de 2021, EDP) y los sindicatos (CCOO Industria, UGT FICA) <https://www.transicionjusta.gob.es/content/dam/itj/20250409>.

actúa como guía a la acción del Gobierno en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, es el Plan Estratégico de Apoyo Integral al Sector de Automoción por el periodo 2019-2025⁵¹. Plan que prevé la puesta en marcha, con carácter inmediato, de medidas que acompañen al sector de en su transición hacia un nuevo modelo de movilidad sostenible y conectada. Pues bien, entre estas medidas destaca, y por lo que ahora interesa, las previstas en materia de protección social y que esencialmente se han concretado en un nuevo impulso de la modalidad de jubilación parcial con simultánea celebración del contrato de relevo en tanto que instrumento fundamental para el rejuvenecimiento de plantillas, fomento de la contratación indefinida y el incremento de la productividad de las empresas⁵².

Como ha podido apreciarse, se trata de medidas centradas en trabajadores de edad avanzada y que se relacionan con las diversas alternativas o variantes de la jubilación. Razón por la que se han convertido en el centro del análisis de este trabajo. Pero no se puede obviar el papel que habrá de jugar la protección por desempleo en este proceso de descarbonización y, especialmente, el papel de las políticas de apoyo para la activación del empleo, tal y como lo recoge el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, orientándolas a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demanden las transformaciones que requiere la economía española (Componente 23.15).

También se mueve en esta línea la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (2021-2024), contenida en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre⁵³, que constituye el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del Estado, y que erige como uno de sus objetivos estratégicos la “coherencia con la transformación productiva”. Y, en concreto, como objetivo específico, el acompañamiento, con el conjunto de las políticas activas de empleo, de las estrategias públicas dirigidas al cambio de modelo productivo, su modernización y digitalización; en el sentido de que las políticas activas deben enfocarse para

⁵¹ <https://www.mintur.gob.es/es/gabineteprensa/notasprensa/2019/documents/20190306plan%20estrategico%20automocion%202019-2025.docx.pdf>

⁵² Una recuperación de esta modalidad de jubilación que tuvo su apoyo en el Real Decreto-Ley 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, y que tenía prevista, inicialmente, una aplicación temporal hasta el 1 de enero de 2023 para quienes se encontrase en dicha situación de compatibilidad pensión/trabajo conforme la regulación vigente a la entrada en vigor de la Ley 27/2011. Que, sin embargo, se ha visto prorrogada hasta el 1 de enero de 2030 por el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo (BOE de 24 de diciembre) que, a tal efecto, modifica el apartado 6 de la Disposición Transitoria 6^a LGSS, siempre que se reúnan una serie de requisitos: a) Que el trabajador que solicite el acceso a la jubilación parcial realice directamente funciones que requieran esfuerzo físico o alto grado de atención en tareas de fabricación, elaboración o transformación, así como en las de montaje, puesta en funcionamiento, mantenimiento y reparación especializados de maquinaria y equipo industrial en empresas clasificadas como industria manufacturera. b) Que el trabajador que solicite el acceso a la jubilación parcial acredite un período de antigüedad en la empresa de, al menos, seis años inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación parcial. c) Que en el momento del hecho causante de la jubilación parcial el porcentaje de trabajadores en la empresa cuyo contrato de trabajo lo sea por tiempo indefinido, supere el 75 por 100 del total de los trabajadores de su plantilla. d) Que la reducción de la jornada de trabajo del jubilado parcial se halle comprendida entre un mínimo de un 25 por 100 y un máximo del 67 por 100, o del 80 por 100 para los supuestos en que el trabajador relevista sea contratado a jornada completa mediante un contrato de duración indefinida.

⁵³ BOE de 5 de diciembre

orientar, formar, intermediar e incentivar hacia aquellos sectores con mayor proyección de futuro a las personas en desempleo y las que puedan ver amenazada su actividad⁵⁴.

O, finalmente, el impulso necesario de los servicios de empleo para conseguir los objetivos de formación profesional previstos en los distintos Convenios de Transición Justa⁵⁵ dirigidos al mantenimiento y creación de actividad y empleo a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, la fijación de población en los territorios rurales o en zonas con instalaciones en cierre y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socioeconómico (art. 28.1 Ley 7/2021, de Clima y transición energética).

Bibliografía

- ÁLVAREZ CUESTA, Henar, 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. 20, 2020.
- 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, núm. 1, 2022.
 - La protección social a través de la “Reforma” de los subsidios de desempleo para una transición justa, Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social, núm. 8, 2024.
- BARCELÓN COBEDO, Susana, Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial Justicia & Trabajo, núm. 6, 2025.
- DE SOTO RIOJA, Sebastián, Retos del empleo verde. En: MONEREO PÉREZ, Jose Luis (coord.). XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Sevilla, CARL, 2024.
- ESCANCIANO RODRÍGUEZ, Susana; PRIETO PADÍN, Patricia, Teoría y práctica de los convenios de transición justa: una decidida apuesta por la sostenibilidad ambiental, Justicia&Trabajo, extra julio 24, 2025. <https://revistas.colex.es/index.php/justiciaytrabajo/article/view/486/806>
- ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, Anticipación de la jubilación y reestructuración de empresas. Un comentario crítico a partir del Anteproyecto de reforma de la Seguridad Social, Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF), núm. 337, 2011.
- GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago, La funcionalidad de los instrumentos de protección

⁵⁴ Vid. MUROS POLO, Alejandro, Políticas de activación en la protección por desempleo ante el reto de la transformación digital, verde o inclusiva. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, número extra, 6, 20°24, pp. 155-156.

⁵⁵ Los Convenios de Transición Justa recogidos en la Estrategia Española de Transición Justa y en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. https://www.transicionjusta.gob.es/content/dam/itj/files/Documents/el_instituto/Convenios_transicion_justa. Véase el estudio realizado por ESCANCIANO RODRÍGUEZ, Susana; PRIETO PADÍN, Patricia, Teoría y práctica de los convenios de transición justa: una decidida apuesta por la sostenibilidad ambiental, *Justicia&Trabajo*, extra julio 24, 2025. <https://revistas.colex.es/index.php/justiciaytrabajo/article/view/486/806>

- social en los procesos de reestructuración empresarial, Temas Laborales (XXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales), núm. 45, 2010.
- GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago; BARCELÓN COBEDO, Susana, El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo), Tirant lo Blanch, 2020.
- El Real Decreto-ley 2/2023: las reformas en materia de ámbito subjetivo, prestaciones y sostenibilidad del sistema, Trabajo y Derecho, núm. 105, 2023.
- IGARTÚA MIRÓ, Mª Teresa, Prevención de riesgos laborales y cambio climático, Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF), núm. 469, 2022.
- MIÑARRO YANINI, Margarita, El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición ecológica, Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF), núm. 469, 2022.
- Los empleos verdes y sus políticas de mercado de trabajo: un motor pendiente de arranque en la transición ecológica En: MONEREO PÉREZ, Jose Luis (coord.). XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Sevilla, CARL, 2024.
- MONEREO PÉREZ, Jose Luis, Eficacia, equidad y nuevos enfoques En: La protección por desempleo en España, Laborum, Murcia, 2015.
- MONEREO PÉREZ, Jose Luis; ORTEGA LOZANO, Pompeyo Gabriel, Mecanismo RED de flexibilidad interna y garantía de estabilización del empleo (artículo 47 bis del Estatuto de los trabajadores y disposiciones concordantes), Temas laborales, núm. 161, 2022.
- MORENO SOLANA, Amanda, La prevención de riesgos laborales de los trabajadores especialmente sensibles, Tirant lo Blanch, 2010.
- MUROS POLO, Alejandro, Políticas de activación en la protección por desempleo ante el reto de la transformación digital, verde e inclusiva, Revista de Derecho de la Seguridad Social, núm. extra 6, 2024.
- NAVAS-PAREJO ALONSO, Marta, Objetivos de sostenibilidad y cambio climático: empleo y prevención de riesgos laborales en colectivos vulnerables, Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum, núm. 5, 2025.
- RAMOS QUINTANA, Margarita Isabel, La flexibilidad interna en la reforma laboral: medidas temporales y permanentes para apoyar a las empresas y sostener el empleo ¿una opción prioritaria frente al despido? Trabajo y Derecho, núm. 87, 2022.