

Estrategia de Transición Justa 2026-2030

Aportaciones de CECU
a la **consulta pública**
en el ámbito de la
alimentación



1. ¿Cuáles cree que serán los desafíos y oportunidades sociolaborales principales en los próximos cinco años del proceso de transición ecológica y descarbonización?

Con respecto al sistema agroalimentario, entre los principales desafíos destaca la **vulnerabilidad laboral** de las personas productoras agrícolas. La falta de rentabilidad de diferentes producciones especialmente aquellas vinculadas a la producción de legumbres u otro tipo de proteínas vegetales, el envejecimiento de las personas productoras, la ausencia de relevo generacional y la despoblación de los territorios de cultivo rural configuran un escenario de riesgo social y económico que puede verse agravado si la transición ecológica no se acompaña de políticas específicas de apoyo y diversificación.

Otro desafío relevante es la **dependencia de modelos productivos intensivos**, caracterizados por un elevado uso de insumos externos, químicos y pesticidas. Este modelo no solo genera impactos ambientales, sino que también **pone en riesgo la seguridad alimentaria, la salud de las personas trabajadoras del sector y la de las personas consumidoras**, además de limitar la resiliencia del sistema agroalimentario frente a crisis externas.

La **inestabilidad geopolítica y económica** constituye igualmente un factor de riesgo, al afectar al acceso y al precio de insumos clave. Esta vulnerabilidad se ve reforzada por un modelo agroalimentario altamente dependiente del comercio internacional, que reduce la capacidad de respuesta de los territorios y del empleo local ante situaciones de crisis.

En este contexto, los **acuerdos comerciales internacionales**, como el actualmente debatido entre la Unión Europea y Mercosur, plantean desafíos adicionales. Si bien fomentan el intercambio comercial, no siempre incorporan una evaluación adecuada de sus impactos sociales, laborales y ambientales, especialmente en términos de huella de carbono asociada a las importaciones y exportaciones, en contradicción con los objetivos del Pacto Verde Europeo y la Estrategia “De la Granja a la Mesa”.

Finalmente, la transición ecológica en el sistema agroalimentario se desarrolla en un escenario de **creciente presión económica sobre las personas consumidoras**, marcado por el encarecimiento sostenido de la cesta de la compra. Sin una estrategia pública clara que integre el sistema alimentario en la transición justa, existe el riesgo de que estos procesos profundicen las desigualdades sociales y territoriales, trasladando los costes de la descarbonización a los hogares con menos recursos.

Al mismo tiempo, estos desafíos abren oportunidades para **reorientar el sistema agroalimentario hacia modelos más sostenibles, resilientes y generadores de empleo de calidad**, siempre que la transición se planifique desde una perspectiva sociolaboral y de derechos, y no se deje exclusivamente en manos del mercado.

2. ¿Cuáles cree que deberían ser las prioridades de la nueva estrategia?

La nueva Estrategia de Transición Justa 2026–2030 debería ampliar su enfoque actual e incorporar de manera explícita la **transformación del sistema alimentario** como una prioridad estratégica de primer nivel, en coherencia con los objetivos climáticos, sociales y territoriales de la transición ecológica.

Una de las prioridades centrales en este ámbito debería ser el **diseño e inclusión de un Plan de Transición Proteica de ámbito estatal**, vinculado a la Estrategia de Transición Justa. Este Plan debe entenderse como un marco de política pública destinado a ordenar de forma justa y planificada los cambios necesarios en los patrones consumo vinculados a la dieta mediterránea y unos hábitos de vida sostenibles y saludables, fomentando a su vez la producción de alimentos con alto contenido de proteínas de origen vegetal –especialmente las legumbres.

El Plan de Transición Proteica debería abordarse desde una **perspectiva integral**, combinando objetivos climáticos, de salud pública, empleo, cohesión territorial y protección de las personas consumidoras. No puede plantearse como una suma de decisiones individuales, sino como una transformación estructural del sistema agroalimentario acompañada por políticas públicas que eviten que garanticen el acceso a una alimentación saludable y sostenible.

Asimismo, la Estrategia debería priorizar la **prevención de la despoblación de los territorios rurales de cultivo**, fomentando el relevo generacional y creando condiciones que hagan viable la incorporación de personas jóvenes al sector agroalimentario. En este sentido, resulta clave impulsar empleo estable y de calidad vinculado a modelos productivos sostenibles, así como fortalecer el comercio local y los canales cortos de distribución, reduciendo la huella de carbono asociada al transporte de alimentos y reforzando las economías locales.

Desde CECU consideramos prioritario **incentivar la producción nacional y local de legumbres y otros cultivos proteicos vegetales**, especialmente aquellos procedentes de pequeñas y medianas explotaciones agrarias y de producciones ecológicas y de calidad diferenciada (IGP/DOP). Las legumbres desempeñan un papel estratégico en la rotación de cultivos, la fijación de nitrógeno en el suelo y el ahorro hídrico, por lo que deben ocupar un lugar central en las políticas agrarias y climáticas.

Pese a contar con condiciones agronómicas favorables, España mantiene actualmente una **dependencia superior al 50 % de importaciones de legumbres**, procedentes principalmente de terceros países. Esta dependencia no solo implica un impacto ambiental significativo asociado al transporte, sino que también supone un **riesgo económico y geopolítico**, además de desaprovechar oportunidades de empleo, mejora de suelos y reducción del uso de insumos químicos en el territorio nacional.

Por último, la Estrategia debería reconocer el potencial de un Plan Nacional de Transición Proteica para **mitigar los impactos del cambio climático en el sistema agroalimentario**, al tiempo que contribuye a revitalizar el medio rural y a mejorar las condiciones sociolaborales de zonas en riesgo de despoblación, recuperando cultivos vegetales actualmente en retroceso.

Para que esta transformación sea viable, el Plan debe contar con **financiación suficiente y estable**, así como con medidas específicas de acompañamiento, formación y diversificación económica. Estas herramientas facilitarían la transición hacia modelos productivos de menor impacto ambiental, como los ecorregímenes y la producción ecológica, reforzando la resiliencia del sistema agroalimentario y su capacidad de adaptación a un contexto climático, social y económico cada vez más incierto.

3. ¿Qué colectivos y territorios identifica como potencialmente vulnerables en los procesos de transición energética?

En el ámbito del sistema agroalimentario, resultan especialmente vulnerables aquellos territorios y actores cuya actividad depende en gran medida de insumos energéticos externos y de recursos cada vez más escasos o encarecidos, como la energía, los fertilizantes químicos, los piensos importados o el agua. Esta dependencia expone a las explotaciones agrícolas y ganaderas a una elevada volatilidad de costes, agravada por la crisis climática y las tensiones geopolíticas, y compromete su viabilidad económica y laboral, especialmente en zonas rurales con menor diversificación económica.

Sin embargo, con políticas públicas adecuadas, como un Plan Nacional de Transición Proteica, existen algunos ejemplos de colectivos y territorios que podrían verse beneficiados con procesos de transición hacia modelos menos dependientes energéticamente como, por ejemplo:

- **Personas productoras de explotaciones agrícolas** altamente dependientes de insumos y recursos externos, que podrían ver en la apuesta por cultivos de leguminosas o frutos secos de producción sostenible una oportunidad para reducir la dependencia energética y de recursos.
- **Ganaderos y ganaderas** especialmente aquellos vinculados a sistemas intensivos con alta dependencia de piensos importados y energía fósil, constituyen un colectivo vulnerable en los procesos de transición energética, pueden ver en ella una oportunidad para la diversificación de sus actividades agrarias.
- **Pequeñas empresas de transformación alimentaria o de distribución**, especialmente aquellas ubicadas en territorios rurales, pueden verse beneficiadas por modelos de pequeña transformación y distribución en canales cortos para ver reducida su dependencia energética, reforzar su viabilidad económica y contribuir al desarrollo local y al empleo.

4. ¿Qué instrumentos considera más útiles para abordar la transición justa? ¿Qué políticas públicas ya desplegadas o adicionales habría que contemplar?

Desde CECU consideramos que la renovación de la Estrategia de Transición Justa 2026–2030 representa una oportunidad estratégica para incorporar de manera estructural la transformación del sistema alimentario como uno de los ejes clave de la transición ecológica, social y económica, avanzando hacia dietas saludables y sostenibles sustentadas en una mayor producción y consumo de alimentos de origen vegetal.

En este marco, proponemos la inclusión explícita de un **Plan de Transición Proteica de ámbito estatal**, dotado de financiación específica, como instrumento prioritario de transición justa sectorial aplicado al sistema agroalimentario. Este Plan debería orientarse a ordenar de forma justa los cambios necesarios en los patrones de producción, transformación, distribución y consumo, reforzando el papel de las proteínas de origen vegetal —especialmente las legumbres— desde una perspectiva sociolaboral, territorial, ambiental, de salud pública y sostenibilidad.

El objetivo principal del Plan sería **crear condiciones estables y favorables para la recuperación, ampliación y valorización de los cultivos proteicos vegetales**, con especial atención a:

- El cultivo local de legumbres en producción ecológica y de calidad diferenciada (IGP/DOP).
- La recuperación de variedades y especies actualmente en retroceso.
- El fortalecimiento de la accesibilidad y consumo de estos alimentos en los puntos de venta.

La apuesta por un Plan Nacional de Transición Proteica responde a criterios de transición ecológica, pero también a criterios económicos y sociales, al **maximizar las oportunidades de actividad económica y empleo en el medio rural**, especialmente para pequeñas y medianas explotaciones agrícolas, al tiempo que se minimiza el impacto ambiental del sistema alimentario. También a que proyectos de pequeña transformación y canales cortos de distribución puedan desarrollarse, diversificando más las oportunidades.

Desde una perspectiva de transición justa, el Plan de Transición Proteica debería articularse mediante un conjunto coherente de instrumentos públicos de apoyo y acompañamiento, entre los que destacamos:

- **Seguridad y estabilidad para las personas productoras**, mediante el acceso a la tierra, asesoramiento técnico especializado y mecanismos que refuercen la previsibilidad de la demanda.
- **Dotaciones económicas específicas** para el incremento, recuperación y diversificación de su producción incorporando cultivos proteicos vegetales - especialmente legumbres- facilitando su propia rotación en los cultivos.
- **Inversión en infraestructuras de transformación, almacenamiento y distribución de alimentos vegetales**, que permitan mejorar la cadena de valor en el territorio y generar empleo local.
- **Integración efectiva de estos productos de proteína vegetal -especialmente legumbres- en los canales de comercialización**, incluyendo gran distribución, mercados municipales, venta directa y circuitos cortos.
- **Apoyo a la investigación, la innovación y la mejora varietal**, orientadas a la adaptación climática y a las condiciones específicas de cada territorio.
- **Uso estratégico de la compra pública alimentaria y de la restauración colectiva** como palancas para generar demanda estable, acelerar la transición y promover hábitos saludables y sostenibles a partir de los patrones de la dieta mediterránea.

Este Plan Nacional de Transición Proteica se alinea y refuerza marcos y políticas públicas ya existentes, entre ellos:

- La **Estrategia Nacional de Alimentación (2025)**, que reconoce la necesidad de avanzar hacia sistemas alimentarios más saludables y sostenibles.

- Las **medidas de apoyo a los cultivos proteicos en el marco de la PAC**, que podrían reforzarse desde una lógica de transición justa.
- El **Real Decreto 315/2025 de seguridad alimentaria y nutrición**, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos.
- El proyecto de **Real Decreto sobre alimentación saludable y sostenible en la contratación pública y en centros de personas dependientes**, que supone una oportunidad clave para transformar la compra pública de alimentos, regular criterios saludables y sostenibles en los pliegos de adjudicación, facilitar los canales cortos de comercialización y reducir la huella de carbono.
- El proyecto de **Ley de Agricultura Familiar** del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que busca fortalecer la producción local, apoyar a las pequeñas explotaciones y promover sistemas alimentarios más sostenibles y resilientes.

En conjunto, estos instrumentos permitirían avanzar hacia una transición justa del sistema alimentario que combine **salud pública, empleo de calidad, cohesión territorial, sostenibilidad ambiental y protección de las personas consumidoras**.

5. ¿Cómo puede mejorarse la coordinación en distintos ámbitos sectoriales y a niveles de administración local, autonómico y estatal?

Para mejorar la coordinación entre los distintos ámbitos sectoriales y entre los niveles de la Administración —local, autonómico y estatal— resulta imprescindible avanzar hacia modelos de gobernanza integrados, estables y multiactor, que permitan abordar la transformación del sistema alimentario desde una perspectiva de transición justa, justicia social y sostenibilidad ambiental.

A nivel estatal, consideramos prioritario que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico impulse y lidere marcos formales de cooperación interministerial y multiactor, en coordinación estrecha con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Estos marcos deberían integrar de manera sistemática a los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria —personas productoras, transformadoras, distribuidoras y puntos de venta— así como a asociaciones de personas consumidoras y entidades sociales.

El objetivo de estos espacios de coordinación debe ser garantizar que las políticas públicas vinculadas a la transición ecológica y al sistema alimentario incorporen de forma transversal criterios climáticos, de mitigación y adaptación al cambio climático, enfoques de economía circular como los canales cortos de distribución y la compra local y de proximidad, así como la promoción efectiva de la compra pública verde y sostenible. Todo ello debe ir acompañado de mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguren el cumplimiento real de los criterios sociales, ambientales y de salud en los procesos de contratación pública y su coherencia con los objetivos del Pacto Verde Europeo y la estrategia europea “De la Granja a la Mesa”.

En el ámbito autonómico y local, resulta fundamental reforzar marcos de colaboración multisectorial adaptados a las realidades territoriales, que conecten políticas de empleo, desarrollo rural, agricultura, salud pública y consumo. Las Comu-

nidades autónomas y las entidades locales deben desempeñar un papel activo en la diversificación de las producciones agrícolas, orientándolas hacia un mayor peso de los alimentos de origen vegetal y, en particular, de los cultivos proteicos como las legumbres, así como en la dinamización del empleo agrícola y agroalimentario como herramienta clave para prevenir la despoblación y favorecer el arraigo territorial. En este mismo sentido, es necesario impulsar infraestructuras y redes locales de transformación, almacenamiento y distribución que permitan cerrar la cadena de valor en el territorio y generar mayor valor añadido y estabilidad laboral.

Asimismo, consideramos prioritario reforzar el papel de la compra pública alimentaria de proximidad desde el ámbito autonómico y local, priorizando productos sostenibles, de producción ecológica y de calidad diferenciada, así como el fortalecimiento de los mercados municipales. Estas herramientas resultan clave para facilitar el acceso de la ciudadanía a dietas saludables y sostenibles, alineadas con el patrón de la dieta mediterránea, y para generar una demanda estable que apoye la transición del sistema productivo hacia modelos más justos, resilientes y con menor huella de carbono.

En conjunto, una coordinación eficaz entre administraciones y sectores requiere objetivos compartidos, instrumentos comunes y espacios estables de cooperación que permitan trasladar las prioridades estatales al territorio y, al mismo tiempo, recoger las necesidades y capacidades locales. Solo desde este enfoque multinivel será posible avanzar de manera coherente hacia una transición justa que contribuya a la lucha contra el cambio climático, refuerce la cohesión social y territorial y garantice el bienestar colectivo de toda la población.

6. ¿Qué papel cree que deben jugar los actores de la sociedad del sector privado, sindicatos y tercer sector en la ejecución de la Estrategia?

La ejecución efectiva de la Estrategia de Transición Justa 2026–2030, y de manera específica la puesta en marcha de un Plan de Transición Proteica requiere una implicación activa, corresponsable y coordinada de los distintos actores sociales, en coherencia con los marcos de gobernanza multinivel y multiactor señalados anteriormente. La transformación del sistema alimentario no puede recaer exclusivamente en la acción pública, sino que debe apoyarse en compromisos claros por parte del sector privado, los sindicatos y el tercer sector, garantizando que los beneficios y costes de la transición se repartan de manera equitativa.

El sector privado, en particular los actores vinculados a la transformación, el almacenamiento, la logística y la distribución de alimentos, debe asumir un papel central en la reorientación del sistema agroalimentario hacia modelos bajos en carbono y socialmente responsables. Esto implica no solo adaptar sus estrategias productivas y comerciales, sino también garantizar condiciones laborales dignas a lo largo de toda la cadena de valor y prácticas comerciales justas con las personas productoras. En el marco de un Plan de Transición Proteica, estas empresas deberían comprometerse a establecer contratos de suministro estables y a largo plazo que aporten seguridad a las explotaciones agrícolas, especialmente a las pequeñas y medianas, facilitando así la transición hacia cultivos proteicos vegetales. Asimismo, resulta clave que incorporen cláusulas de apoyo a proveedores locales y de proximidad en sus políticas de sostenibilidad, y que participen en proyectos de innovación conjunta con el sector productor, orientados a la mejora de procesos, productos y modelos de distribución más sostenibles.

Los sindicatos, las organizaciones profesionales agrarias y cooperativas desempeñan un papel esencial para garantizar que los cambios productivos derivados de la transición ecológica se traduzcan en empleo de calidad y en una mejora real de las condiciones laborales. Su participación resulta clave para anticipar impactos sobre el empleo, acompañar los procesos de reconversión productiva y asegurar la formación y recualificación de las personas trabajadoras del sector agroalimentario. En el contexto de una transición del sistema agroalimentario pueden contribuir a que el crecimiento de nuevas actividades vinculadas a la producción, transformación y distribución de alimentos vegetales se realice bajo criterios de trabajo decente, estabilidad laboral y protección social, evitando la precarización y reforzando la cohesión social en los territorios rurales.

Así mismo, estas juegan un papel estratégico como intermediarias entre las personas productoras y el resto de la cadena alimentaria. Su función es clave para fomentar la cooperación, el asociacionismo y el diálogo multiactor, así como para facilitar el acceso de las explotaciones agrícolas a asesoramiento técnico, financiación y programas de sostenibilidad.

Por su parte, las organizaciones del tercer sector y de personas consumidoras desempeñan un papel fundamental para aportar una mirada centrada en los derechos, la equidad social y el impacto real de las políticas públicas en la vida cotidiana de la ciudadanía. Entidades como CECU contribuyen a garantizar que la transición proteica y la transformación del sistema alimentario no se limiten a objetivos ambientales o productivos, sino que incorporen de manera efectiva la protección de las personas consumidoras, garantizar el derecho a una alimentación saludable y sostenible y la reducción de las desigualdades sociales y territoriales. Su participación resulta clave para reforzar la transparencia, la trazabilidad y la legitimidad social de las alianzas entre los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria, así como para evaluar si los acuerdos y medidas adoptadas contribuyen realmente a una transición justa.

En conjunto, el papel de estos actores debe entenderse desde una lógica de corresponsabilidad y cooperación, integrada en los espacios de gobernanza multiactor impulsados desde las administraciones públicas.

7. ¿Cuáles cree que deberían ser los mecanismos de gobernanza en Transición Justa, en distintos ámbitos sectoriales y a niveles de administración local, autonómico y estatal?

Resulta imprescindible la creación y el refuerzo de **espacios de gobernanza intersectorial y multidisciplinar**, en los que participen de forma continuada las administraciones públicas competentes —a nivel estatal, autonómico y local— junto con organizaciones profesionales agrarias, sindicatos, sector privado, entidades del tercer sector y asociaciones de personas consumidoras. Estos espacios deben contar con capacidad real de toma de decisiones, seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas, y no limitarse a funciones meramente consultivas. Para ello, es fundamental que se incorporen indicadores sociales, laborales, territoriales y de acceso a la alimentación saludable, que permitan evaluar el impacto real de la transición sobre las personas trabajadoras, la ciudadanía y los territorios más vulnerables.

El Instituto para la Transición justa establecida tras la Estrategia de transición Justa es un mecanismo de gobernanza pública más que suficiente para garantizar la aplicación de la estrategia y el seguimiento multiactor, no obstante, consideramos que debe ir implicar mucho más a sector.

En este marco, resulta especialmente relevante aprovechar y reforzar instrumentos ya existentes, como el **Observatorio de la Cadena Alimentaria**, ampliando su enfoque para facilitar la coordinación entre figuras dentro de mismo sistema alimentario, promover acuerdos estables y supervisar prácticas comerciales justas que favorezcan la producción y el consumo de cultivos proteicos vegetales de origen local.

Asimismo, los mecanismos de gobernanza deben articularse de manera coherente con las políticas y fondos europeos existentes. En particular, los instrumentos de la PAC ya incorporan mecanismos de cooperación que pueden facilitar una transición justa vinculada al incremento de la producción y el consumo de cultivos proteicos vegetales. De manera complementaria, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) puede desempeñar un papel relevante en la cofinanciación de proyectos de integración vertical sostenible en el medio rural, favoreciendo la transformación, el almacenamiento y la distribución local, y reforzando el empleo y el valor añadido en el territorio.

A nivel autonómico y local, los mecanismos de gobernanza deben facilitar la adaptación de los objetivos estatales a las realidades territoriales, promoviendo estructuras de coordinación que conecten políticas agrarias, de empleo, de salud pública, de consumo y de desarrollo rural. Estas estructuras deberían permitir identificar necesidades específicas, acompañar a los actores locales en los procesos de transición y asegurar la coherencia entre las distintas estrategias sectoriales.

Por último, una gobernanza verdaderamente justa exige incorporar de manera transversal la dimensión social y participativa. Para ello, resulta necesario desarrollar **campañas informativas accesibles**, con lenguaje claro, formatos adaptados y difusión a través de centros sociales, mercados municipales y espacios comunitarios, que acerquen los objetivos de la transición ecológica y alimentaria a la ciudadanía. Asimismo, deben crearse mecanismos estables y accesibles de participación de entidades sociales y de colectivos en situación de vulnerabilidad en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de transición. En este marco, consideramos imprescindible la realización sistemática de **estudios y evaluaciones de impacto social**, que permitan identificar y corregir errores en el camino, garantizando así que nadie quede atrás.

En conjunto, estos mecanismos de gobernanza permitirían avanzar hacia una Transición Justa que integre de forma efectiva la transición proteica, refuerce la cohesión social y territorial y asegure que la transformación del sistema alimentario se realice con criterios de equidad, sostenibilidad y derechos.

8. ¿Qué otros elementos deberían tenerse en cuenta el diseño y la ejecución de la nueva ETJ?

La nueva ETJ debería incorporar de forma explícita un **Plan de Transición Proteica** con objetivos medibles y calendario definido, alineado con los compromisos climáticos y de salud pública. Este plan debería contemplar, al menos: la promoción de la producción proteínas vegetales, especialmente, legumbres; y promover una oferta alimentaria hacia opciones más saludables y sostenibles vinculada a la dieta mediterránea, especialmente en entornos vulnerables y servicios públicos. Asimismo, resulta clave integrar indicadores de impacto social, territorial y de empleo, garantizando que la transición proteica genere oportunidades económicas justas y no profundice desigualdades existentes.