



A vueltas con el concepto de vulnerabilidad socio-laboral en las estrategias de transición justa. Estudio desde la perspectiva internacional, comunitaria y nacional*

BACK TO THE CONCEPT OF SOCIO-LABOUR VULNERABILITY IN JUST TRANSITION STRATEGIES. STUDY FROM THE INTERNATIONAL, COMMUNITY AND NATIONAL PERSPECTIVE

María Salas Porras

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

mariasalas@uma.es  0000-0002-1146-6880

Recibido: 11.10.2024 | Aceptado: 20.10.2024

RESUMEN

La vulnerabilidad socio-laboral es la clave de bóveda sobre la que se asientan los instrumentos internacionales que orientan la transición desde un paradigma productivo despreocupado por el medio ambiente hacia otro en el que se le coloca en el centro. De ahí la trascendencia de reflexionar acerca de su posible mensurabilidad e identificar cuáles habría de ser los elementos de medición sobre los que pudiera asentarse. Descender al nivel nacional de tales instrumentos nos permite comprobar si el Estado español hubiera implementado y en qué modo el “test de vulnerabilidad socio-laboral” como mecanismo para garantizar un proceso de descarbonización justo.

ABSTRACT

Socio-labour vulnerability is the keystone on which the international instruments are based that guide the transition from a productive paradigm that is unconcerned about the environment to another in which it is placed at the centre. Hence the importance of reflecting on its possible measurability and identifying what the measurement elements on which it could be based should be. Going down to the national level of such instruments allows us to verify whether and in what way the Spanish State had implemented the “vulnerability test” as a mechanism to guarantee a fair decarbonization process.

PALABRAS CLAVE

Test de vulnerabilidad
Concepto mensurable
Derechos de los trabajadores
Trabajo decente
Protección social
Diálogo social
Sostenibilidad empresarial
Descarbonización
Transición justa

KEYWORDS

Vulnerability test
Measurable concept
Worker´s rights
Decent work
Social protection
Social dialogue
Entrepreneur sustainability
Decarbonisation
Fair energy transition

* Este estudio ha sido desarrollado y sostenido económicamente a través del Proyecto de Investigación PID2021-124031NB-C44 “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”, correspondiente a la convocatoria del Ministerio de Ciencia e Innovación, Proyectos de Generación del Conocimiento 2021.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA VULNERABILIDAD SOCIO-LABORAL COMO ELEMENTO MENSURABLE EN LOS PROCESOS DE DESCARBONIZACIÓN
 - A. Aportaciones desde la OIT para su construcción
 - B. LA Ley EUROPEA DEL CLIMA. NUEVOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LA VULNERABILIDAD COMO BAREMO
- III. EL TRATAMIENTO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA VULNERABILIDAD SOCIO-LABORAL EN EL PROCESO ESPAÑOL DE DESCARBONIZACIÓN
 - A. La vulnerabilidad como criterio guía de la Estrategia española
 - B. La respuesta de los convenios de transición justa
 - C. Otras acciones estatales y autonómicas
 1. *El deber de información del empresario sobre cuestiones medioambientales*
 2. *Valoración y paliativos de la vulnerabilidad en el sector de la minería*
 3. *El abandono del sector de la energía térmica, la nuclear y las cementeras*
 4. *La contribución autonómica a la transición Energética Justa*
- IV. CONCLUSIONES
Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El proyecto de investigación en que participamos, rubricado “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”, ofrece un adecuado caldo de cultivo para revisar las diferentes formulaciones estratégicas que buscan pautar el cambio de paradigma productivo – desde uno desentendido a otro preocupado por el medioambiente–. Siendo uno de los resultados de tal observación la identificación de la vulnerabilidad como piedra de toque y convergencia de tales instrumentos, a pesar de sus dispares procedencias y naturalezas jurídicas.

Este hallazgo, por sencillo que fuere, no solo requería que se realizase, sino que justificaría la necesidad a la que responde este estudio, esto es, identificar la relevancia de su presencia en aquellas estrategias y, reflexionar acerca de su definición y configuración como concepto mensurable, sin descuidar la posible identificación de variables o elementos de medición que lo integren.

De ahí que el trabajo que ahora se introduce se haya construido con base en dos grandes apartados. El primero, destinado a subrayar y resaltar tanto la presencia de la vulnerabilidad como concepto medible en las fórmulas referidas, como los indicadores que lo configuran. El segundo se aboca a monitorizar su implementación –si es que existiere– en las concretas herramientas españolas destinadas a guiar una descarbonización que, declaradamente, se quiere justa también para la esfera socio-laboral. Las conclusiones principales que se coligen de estas líneas conforman el apartado de cierre.

II. LA VULNERABILIDAD SOCIO-LABORAL COMO ELEMENTO MENSURABLE EN LOS PROCESOS DESCARBONIZACIÓN

La preocupación de la sociedad por el cambio climático y la transición energética no es algo reciente, sino que hunde sus raíces en, al menos, tres décadas atrás. Y ejemplo de ello son el Protocolo de Montreal¹, la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos del Cambio Climático², la celebración de la popularmente conocida como “Cumbre de la Tierra”³ –cuyo resultado más trascendente ha sido el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático–, el Protocolo de Kioto⁴, la fijación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵, los acuerdos de Copenhague⁶, Cancún⁷, y París⁸, los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁹, y los acuerdos sectoriales de la aviación¹⁰ y marítimo¹¹.

1. Entró en vigor en 1989 y su objetivo era proteger la capa de ozono mediante la actuación conjunta y global de los países del mundo. Este acuerdo ambiental internacional fue ratificado a nivel universal. España ratifica el Protocolo a través del instrumento publicado en el BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1989. Este Protocolo ha sido prorrogado a través de la Enmienda de Kigali firmada en 2016 y cuya entrada en vigor se ha producido en 2019.

2. España también tiene expertos en este Grupo Intergubernamental, creado en 1988 para realizar evaluaciones sobre los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático. La composición del Grupo puede conocerse a través de la web <https://www.ipcc.ch/bureau/>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

3. Fue la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Se celebró en 1992 y de ella parte la Convención Marco por el Cambio Climático.

4. A través suya, en 1997, se comprometieron los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de gases efecto invernadero. España ratifica este Protocolo a partir del instrumento publicado en el BOE núm. 33, de 8 de febrero de 2005. La Enmienda de Doha (firmada en 2012) estaba prevista como prórroga del Protocolo de Kioto, estableciendo un nuevo período de reducción de emisiones desde 2013 hasta 2020, sin embargo, la falta de países adherentes ha provocado que su entrada en vigor no se haya producido hasta 2021.

5. Ocho eran los propósitos incluidos en estos Objetivos fijados en el año 2000 y cuyo alcance estaba previsto se lograra en 2015. España, como el resto de los países miembros de la ONU adopta esta Declaración emitida en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York.

6. Este se adoptó en la conferencia anual que sobre el cambio climático celebra la ONU. El objetivo de esta conferencia, celebrada en 2009, fue lograr un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante, una meta que fue sustituida por un texto no vinculante, sin objetivos o plazos.

7. Estos acuerdos sí lograron materializar unas expectativas también ambiciosas. Se celebraron en 2010 y los resultados fueron el reconocimiento del calentamiento global –en como mínimo, 2°C–, la creación del mecanismo REDD+ y la subida anual de ayudas financieras destinadas a la lucha contra el cambio climático.

8. Adoptado en 2015, este establece un marco global para evitar un cambio climático peligroso, de ahí que la vinculación se pida tanto a países desarrollados como en vías de hacerlo. España ratifica este acuerdo a través del instrumento publicado en el BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2017.

9. Estos se adoptaron en 2015 por todos los países miembros de Naciones Unidas. De entre los ODS, el número trece es el que hace mención expresa al clima. España crea en 2017 el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 y afronta así el plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. El desarrollo de este plan puede seguirse a través de la web <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/plan-accion-implementacion-a2030.pdf>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

10. La Organización de Aviación Civil Internacional logró en 2016 un acuerdo conjunto entre gobiernos, industria y sociedad civil para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de este concreto sector que no había sido incluido en el Acuerdo de París. España ha celebrado el Convenio con la Asociación de Líneas Aéreas para el estudio del impacto ambiental de la aviación en España, el cual ha sido publicado a través de la Resolución de 24 de junio de 2022, publicada en el BOE núm. 177, de 25 de julio de 2022.

11. Los Estados miembros de la Organización Marítima Internacional han adoptado una estrategia para reducir las emisiones de carbono en el transporte marítimo por haber quedado también excluido este sector –como sucedía de forma paralela con el de aviación– del Acuerdo de París. España es miembro de esta organización desde 2001 y actualmente preside su Consejo hasta el año 2025.



De entre esta caterva de instrumentos, a los efectos que interesan a nuestro estudio, resulta preciso detenernos, siquiera brevemente, en la Cumbre de la Tierra. Su finalidad, por obvia que hoy nos parezca, fue clave en aquellos años.

En efecto, el encuentro –que tuvo como resultado el precitado Convenio Marco– sirvió para reconocer la existencia de un problema –el cambio climático– cuya percepción estaba lejos de ser pacíficamente aceptada por los Estados miembros. La inexistencia de suficientes pruebas científicas –a pesar de que el Grupo Intergubernamental de Expertos ya había comenzado a actuar– sumada a los intereses económicos –desinteresados por la descarbonización y el efecto invernadero– suponían un importante obstáculo que se salvó en aquella Convención, en la que los países desarrollados asumieron el liderazgo para “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero”¹². Para ello se acordó aprobar una serie de apoyos financieros y subvenciones que permitieran adoptar medidas sobre el cambio climático, los cuales todavía hoy en día son gestionados a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial¹³.

El Convenio Marco supuso, por tanto, un relevante punto de partida sobre el que pivotarían las posteriores Conferencias de las Partes¹⁴, de entre las que destacamos la COP21¹⁵ por ser esta en cuyo preámbulo se importa la idea de la transición justa que originariamente había sido abordada, en 2012, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible¹⁶. Tanto en esta ocasión como en aquella, la exigencia de justicia en el proceso de descarbonización se asienta en el principio de la equidad en el reparto de riqueza y riesgos, puntos nucleares estos que, sin embargo, no son nuevos.

En efecto, esta preocupación por la redistribución entre los miembros de la sociedad –y no solo entre los trabajadores– de las cargas que entraña cualquier cambio en el paradigma productivo, desde antaño viene siendo la estrategia clave para solventar la problemática asociada a todo cambio. En esta línea se circunscriben, por ejemplo, las medidas que, en la década de los noventa del siglo pasado¹⁷ se adoptaron por el Gobierno de los Estados Unidos cuando su sociedad tuvo que enfrentarse a la necesidad de acomodar la sostenibilidad medioambiental con la productiva y la socio-laboral.

12. Son estos los exactos términos que emplea la transcripción que puede encontrarse en la página web de Naciones Unidas de la Convención Marco, accesible a través de la web <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

13. Para más información al respecto, se recomienda consultar la web <https://www.ifad.org/es/gef>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

14. La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de toma de decisiones de la Convención de Naciones Unidas, de forma que todos los Estados parte en la Convención están representados en la COP. En Polonia, en el año 2008, se produjo la primera reunión de este órgano que, desde entonces se ha mantenido celebrando reuniones anuales. Para el año 2023, la reunión ha tenido lugar en Dubai. El texto íntegro de cada encuentro está disponible a través de la web <https://unfccc.int/es/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

15. Celebrada en París en 2015.

16. “El Futuro que Queremos” lleva por título el documento final de aquella Conferencia –popularmente conocida como Río+20–, cuyo texto es accesible a través de la web <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

17. Anthony Mazzocchi: “Por qué necesitamos una transición justa para evitar el conflicto entre medio ambiente y empleo”. En *Trabajar sin destruir. Trabajadores, sindicatos y ecologismo*. Editado por Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey, 345-354. Ediciones HOAC: Madrid, 1998.



En aquellos entonces se puso ya de manifiesto la importancia de una actuación conjunta y global –en sentido de mundial– que permitiera contrarrestar el carácter inasible –jurídicamente hablando– de las multinacionales que campaban buscando paraísos –sociales y económicos– que explotar. La imposibilidad, por prematura, de reacciones adecuadas a nivel mundial ponía a estos interlocutores a buscar estrategias de choque frente a la descarbonización, la deslocalización productiva y la sostenibilidad de los puestos de trabajo, siendo una de las propuestas la transición justa. Esta, que había sido adoptada por causa del regreso de miles de soldados desocupados y desprovistos de protección social, se quería aplicar a las nuevas demandas del mercado económico y productivo porque su implementación había sido objeto de prueba exitosa, además.

A este respecto, se hace menester referir siquiera cómo se estructuraba aquella primera idea de transición justa cuyo objetivo era paralelo al que se persigue tres lustros más tarde, esto es, armonizar la sostenibilidad productiva, la medioambiental y la socio-laboral. Tres eran, entonces, los pilares sobre los que sostenía la transición justa y aludían a la existencia de mecanismos de acompañamiento o sostenimiento económico de los trabajadores afectados por la transición ecológica –actual descarbonización– hasta que encontrasen un empleo que los sustentase; mecanismos de apoyo para la formación y reciclaje profesional –con una duración máxima de cuatro años– y con acceso a estudios de todos los niveles posibles –formación profesional, educación universitaria, etc.–; y, finalmente, mecanismos o ayudas para permitir el traslado de los trabajadores que pierden su puesto de trabajo, pero encuentran otro lejos o en un lugar distinto de su residencia habitual.

La idea base que apuntalaba esta reivindicación era un principio que aún hoy día, puede –debe– ser esgrimido, esto es, la equidad en el reparto de riqueza y de riesgos sociales. Si la sociedad desea la transición hacia economías más ecológicas, el coste y los riesgos sociales que genere esta transformación no pueden ser pagados y asumidos exclusivamente por quienes prestan servicios en los sectores afectados, sino por la sociedad en su conjunto; también, por tanto, empleadores y contribuyentes. De ahí que la transición justa consista en diseñar, por parte de los Poderes Públicos y a través del diálogo interinstitucional y social, tanto la estrategia de transformación productiva, como los mecanismos de sostenimiento económico que habrán de acompañar a los trabajadores y sus familias en todo el proceso.

En la medida en que el objetivo de aquellos días resulta aplicable también en la actualidad y para nuestra estrategia de descarbonización, con la justificación de haber obtenido ya unos resultados positivos, podemos presentarla no solo como propuesta válida, sino también reivindicable ante instancias internacionales, europeas y nacionales. De ahí que en los apartados que siguen se estudien las orientaciones presentadas por estos niveles y se valore su proximidad o no a la que ya ha sido una estrategia exitosa.

Aquella actuación estadounidense fácilmente se la puede hacer converger con la que más recientemente alienta la ONU, puesto que la define como “la reconversión justa de la fuerza laboral y la creación de trabajo decente y empleos de calidad de

conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional". De esta forma se subraya que, priorizando la protección de las personas y sus empleos, los países habrían de poner en marcha medidas concretas para paliar los efectos que en determinados territorios y sectores de producción pudiera producir la transición energética. Cada país, por tanto, atendiendo a su propia idiosincrasia, habría de detectar los sectores productivos y poblacionales más afectados por la descarbonización y, conforme a esta información, elaborar estrategias que garantizaran un adecuado nivel de equilibrio entre todos los sectores de la sociedad el reparto de cargas, riesgos y ventajas derivadas del necesario cambio energético.

Las reverberaciones de esta incansable actividad por parte de Naciones Unidas pronto han encontrado eco también en la Organización Internacional del Trabajo que, en lo que a la transición justa se refiere, emite el Informe "Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono"¹⁸. En él se presenta la transición justa como un conjunto de políticas que, sin dejar de suponer innovaciones tecnológicas, modificaciones en las aproximaciones y estrategias empresariales, deben ser producto del diálogo social¹⁹. La evocación, pues, a la participación de los agentes sociales y los Gobiernos resulta clave, a juicio de la OIT, para poder materializar la justicia en la transición energética. No se desconoce –igual que se hacía allá por la década de los años 90 en Norteamérica– que la transición implica la generación de nuevos puestos de trabajo, pero también la pérdida de otros, la puesta en peligro de la supervivencia económica de familias, el hundimiento de sectores de producción y el desequilibrio social. De ahí que resulte esencial, en primer lugar, detectar y valorar aquellos sectores productivos y sociales que resulten más vulnerables a la transición.

Llegados a este punto interesa sobremanera destacar que el concepto de vulnerabilidad en este contexto de la transición energética en ningún caso ha sido abordado sea por la ONU o por la OIT –como tampoco lo fuera en Estados Unidos–, de manera que no disponemos, a nivel internacional y tampoco desde la perspectiva del derecho comparado, de una definición o concreción conceptual de cómo habría de calibrarse la precitada vulnerabilidad. Lo cual resulta cuanto menos reseñable si la justicia en la transición ha de servir para corregir o salvar aquellas situaciones calificadas como vulnerables.

Precisamente porque queremos destacar su ausencia hemos intencionadamente incluido esa idea en el título que rubrica este estudio. Y es que entendemos pernicioso para una exitosa materialización de la transición justa, el que no se haya abordado de forma general y desde instancias internacionales la idea de vulnerabilidad. El que se hubiera incluido en un informe –por tanto, sin efecto vinculante alguno– habría resuelto cualquier problema competencial en la materia y, simultáneamente, habría contribuido a disponer de una escala comparable. La propuesta que planteamos no repugna a lo que es una intervención por parte de organismos internacionales –concretamente

18. El texto está disponible a través de la web <https://www.ilo.org/es/publications/empleos-verdes-hacia-el-trabajo-decente-en-un-mundo-sostenible-y-con-bajas>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

19. Expresamente así se menciona en la página 277 del citado informe.

de Naciones Unidas– en el espectro internacional ante supuestos o situaciones de vulnerabilidad. En este sentido, algún sector doctrinal²⁰ ha argumentado que la aproximación que actualmente se hace a la idea de vulnerabilidad no es todo lo completa que debiera y presenta como alternativa más adecuada el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos, utilizado por la ONU para materializar su Programa de Desarrollo. Este Índice integra aspectos esenciales de los contemplados en los ODS –tales como acabar con la pobreza extrema, luchar contra la desigualdad y la injusticia y combatir el cambio climático– y ha sido empleado, entre otras cuestiones, para realizar el seguimiento de los indicadores de desarrollo humano a nivel nacional. Cuestión esta que podría considerarse basilar a los efectos que aquí nos ocupan.

Así bosquejado el contexto –de carencias– en que trabajamos, los siguientes apartados afrontan el desafío de rastrear el concepto de vulnerabilidad entre los documentos jurídico-políticos que, relacionados con la transición justa, emiten tanto la OIT como la Unión Europea, las principales organizaciones de sujetos de derecho internacional por excelencia a las que pertenece nuestro país.

A. Aportaciones desde la OIT para su construcción

A pesar del silencio que, como indicamos, guarda la OIT al respecto de qué deba entenderse por vulnerabilidad, lo cierto es que algunas pistas relativamente claras pueden seguirse para concretar mínimamente siquiera este concepto.

Y, en este sentido, podríamos argumentar que, tal vez, resulten de utilidad, para construir ese concepto de vulnerabilidad desde la perspectiva socio-laboral, los cinco pilares sobre los que, según la OIT, debiera asentarse toda transición energética que se quiera justa; a saber, los derechos de los trabajadores, el trabajo decente, la protección social, el diálogo social y la sostenibilidad empresarial.

Su diseño procede del año 2015, cuando se publican los resultados de la reunión tripartita de expertos sobre desarrollo sostenible²¹, siendo el objetivo final de estas conclusiones que se integrasen en los futuros debates acerca de la Agenda 2030. Y, en efecto, en la COP26 se rescataron del olvido para presentarse como la hoja de ruta esencial y suficiente para afrontar la transición energética.

Estos cinco aspectos bien podrían configurar una suerte de “test de vulnerabilidad” que permitiría valorar en cada país y por cada sector productivo afectado, si los procesos de cambio o transición energética apuntan hacia la justicia como punto de partida, resultado final y actuación transversal. En esta formulación, la idea de justicia apuntaría a la previsión antes referida por la propia ONU en la COP21, *id est*, la búsqueda del equilibrio en el reparto de riesgos y recompensas derivadas de la transición energética. De manera que, mientras mayor sea el número de indicadores que

20. En este sentido se pronuncia José Luis García Delgado: “Agenda 2030 de desarrollo sostenible: Su incidencia en la protección social”, *Foro de Seguridad Social*, núm. 30 (2022): 45-82.

21. Documento accesible a través de la web https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_420567.pdf, último acceso a fecha de 20/10/2024.

configuran el test cuya presencia se garantiza, menor será la vulnerabilidad a la que quedan expuestos los colectivos de trabajadores y sectores productivos afectados por la descarbonización; quedando la vulnerabilidad identificada con el nivel o grado de impacto que generan tales cambios.

Y, en efecto, así ha sido al menos para el caso español. En el año 2018²² se publica el informe sobre la aplicación de las referidas directrices de la OIT y las conclusiones que se extraen son las siguientes. De un lado, en lo que se refiere a los desafíos, se destaca en el referido documento que es necesario potenciar los esfuerzos para integrar de forma más estrecha las percepciones que de la estrategia de transición poseen los agentes sociales y, muy especialmente, los actores clave en su implementación. La reestructuración de determinadas zonas productivas, así como la diversificación de las zonas dependientes de las energías convencionales se dan encuentro con las dificultades que entraña gestionar de forma eficiente la transición energética. Y, en este contexto, se destaca de forma intensa la escasa capacidad del sistema nacional de formación y cualificación para atender las nuevas competencias y habilidades profesionales que requiere la transición. De ahí que las propuestas pasen por intensificar los esfuerzos en el diseño de políticas macroeconómicas y de crecimiento, en perfilar unas adecuadas políticas industriales y sectoriales que estén transidas de cambio energético, que se actualicen las competencias a adquirir en los programas de formación, que se tenga presente la importancia del diálogo social y del diálogo interinstitucional entre los distintos niveles político-administrativos del país y que se dé voz a los actores sociales, siendo vital reflexionar sobre las principales propuestas formuladas por ellos.

No tenemos constancia, salvo error u omisión por nuestra parte, de que se haya reproducido este tipo de informes en años más próximos a este en que desarrollamos nuestro estudio, de forma que, tomaremos como referencia el aludido, si bien acudiendo a las actualizaciones que al respecto se hayan de incluir. Además de observar el estudio diacrónico que indicamos, querríamos destacar que el informe del año 2018 ha puesto de manifiesto, al menos, el modo en que habrían de aplicarse estos cinco indicadores, de forma que no se trata solo de implementarlos de forma general en la potencial estrategia nacional que al respecto se diseñe, sino que, cada medida de cada sector de producción afectado y destinada a cada colectivo de trabajadores habrá de superar este “test de vulnerabilidad”, puesto que lo contrario supone relegar –sea al sector de producción, sea al territorio, sea al colectivo– a los extrarradios de la transición justa.

Dejamos, pues, así bosquejado el espectro internacional en lo que a la transición justa se refiere para, en el apartado que sigue, presentar los pasos dados desde el nivel europeo a efectos de configurar la vulnerabilidad como concepto medible, de forma que sea posible conocer las orientaciones de que dispone nuestro país para construir su propio termómetro de vulnerabilidad y, por ende, garantizar el proceso justo de descarbonización.

22. El informe está disponible en la web http://www.conama2018.org/download/bancorecursos/C2018/Informe%20final%20OIT_V4%20FINAL%20OK.pdf, último acceso a fecha de 20/10/2024.

B. LA Ley EUROPEA DEL CLIMA. NUEVOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LA VULNERABILIDAD COMO BAREMO

La denominada Ley Europea del Clima²³, es decir, el Reglamento 2021/1119, convierte en disposición vinculante el objetivo establecido en el Pacto Verde Europeo²⁴ relativo a conseguir que la economía y la sociedad europeas sean climáticamente neutras en el año 2050.

Así, con el objetivo garantizar que las políticas de la Unión Europea contribuyan a la transición energética y que todos los sectores de la economía y la sociedad desempeñen el papel que les corresponden en esta nueva etapa, el considerando 31 realiza un llamamiento a la colaboración de todas las regiones y países para que contribuyan, junto con la Comisión, a materializar la estrategia de lucha contra el cambio climático.

La cooperación que se pide consiste en la creación por parte de la Unión de “un marco regulador favorable” a las políticas y medidas nacionales que, aplicadas por los Estados miembros, sean necesarias para adaptarse a la transición energética. De esta forma se espera mejorar la resiliencia frente al cambio climático.

Concretamente, a este respecto de la adaptación de las políticas nacionales favorecida por un marco europeo regulador favorable, el artículo 5.3 del Reglamento menciona expresamente que, en las nuevas políticas y medidas socioeconómicas, se ha de prestar especial atención a las poblaciones y sectores económicos más vulnerables, estando el empleo marcado como objetivo a garantizar durante la transición a la neutralidad climática (ex Considerando 34).

A lo largo del Reglamento nunca más se mencionarán el empleo o la condición de vulnerabilidad de los sectores poblacionales y de producción, de forma que para abundar en este concepto, el cual se nos antoja esencial para poder afrontar de manera coordinada la transición energética, hemos de retornar al texto del Pacto Verde de la Unión Europea y su materialización a través de los Fondos *Next Generation*.

En este sentido, aunque solo en dos ocasiones se menciona la vulnerabilidad socio-laboral de la ciudadanía, cuando se hace, queda siempre vinculada a la necesidad de generar oportunidades para todos reduciendo la desigualdad y la pobreza energética, de forma que se garantice una transición justa. Por tanto, aunque expresamente no se refieran indicadores que hayan de ser empleados por los Estados miembros para valorar si un sector productivo o poblacional está en riesgo de vulnerabilidad, al menos, sí que puede colegirse de esta enunciación que la ausencia de oportunidades, la desigualdad y la pobreza habrán de ser medidos para determinar si están necesitados de una intervención concreta.

Así, y aunque suponga adelantar alguna conclusión, podríamos comenzar a plantear que la vulnerabilidad derivada de la transición energética que hubiera de ser

23. La Ley Europea por el Clima se publicó en el DOUE núm. 243, de 9 de julio de 2021 y entró en vigor el 29 de julio de 2021.

24. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/>, último acceso a fecha de 21/10/2024. Se define como “paquete de iniciativas políticas cuyo objetivo es situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática en 2050”.

frenada para alcanzar una transición justa debiera ser medida a partir de la suma de las tres aproximaciones –la procedente de la ONU, la de la OIT y la planteada por la Unión Europea– al concepto de vulnerabilidad; *id est*, la intervención de los Estados –como responsables y no simples animadores de la transición–; la garantía de oportunidades de empleo; la promoción de la igualdad; la lucha contra la pobreza; el respeto por los derechos de los trabajadores; la promoción del trabajo decente; la protección social; la garantía del diálogo social y, la sostenibilidad empresarial. De esta forma tendríamos un total de nueve indicadores que permitirían, no solo una aproximación plural a la idea de vulnerabilidad, sino también reducir las posibilidades de excluir –de la protección dispensada por la transición justa– supuestos necesitados de atención.

A este respecto de la protección que habría de garantizar la transición justa se hace menester destacar que la Unión ha articulado un mecanismo financiero con idéntica denominación²⁵ cuya finalidad es “proporcionar apoyo financiero y técnico a las regiones más afectadas por la transición hacia una economía baja en carbono”. A través suya se prevén movilizar entre 65000 y 75000 millones de euros –como mínimo– durante el período 2021-2027 para, entre otras medidas, facilitar oportunidades de empleo y reciclaje profesional, asistencia a solicitantes de empleo y su inclusión activa, y para que los Estados miembros o regiones inviertan en la creación de nuevas empresas en el sector de la ecología, el transporte público sostenible, la conectividad digital y las infraestructuras de energías limpias. Medidas, como puede observarse, que coinciden grandemente con aquellas primeras adoptadas por los Estados Unidos en la década de los años sesenta del siglo pasado y que en la década de los noventa se presentaban de nuevo como opción válida para afrontar la dicotomía cuidado del medio ambiente y sostenibilidad socio-laboral.

Por consiguiente, si los Estados miembros desean acceder y disfrutar de estas medidas para aliviar los costes sociales y económicos que deriven de la transición energética, deben incluir en sus planes territoriales de transición justa las medidas apenas anunciadas, así como justificar la necesidad tanto de su adopción como del apoyo financiero que se demanda.

Ello nos lleva a poder detallar aún más el “test de vulnerabilidad” que quedaría pergeñado como sigue: a) la intervención del Estado –considerado responsable y no mero animador–, b) debe garantizar el diálogo social para c) alcanzar el equilibrio necesario entre la sostenibilidad empresarial, d) la creación de oportunidades de empleo, e) la igualdad, f) y el trabajo decente –que implica necesariamente el respeto de los derechos de los trabajadores–; ello permite garantizar, además, g) la protección social y h) evitar la pobreza. Esta intervención estatal y el diálogo social que lleve aparejado deben orientarse i) a efectivamente materializar las oportunidades de empleo, j) la reconversión profesional, k) la orientación de los demandantes de empleo –generados por la transición– y l) su inclusión activa.

25. Este Fondo de Transición Justa fue aprobado en 2021 y se nutre del Fondo de Recuperación *Next Generation EU*. Es el primer pilar del Mecanismo para materializar la protección que señalamos a través de la concesión de ayudas que alivien los costes sociales y económicos soportados por las regiones como consecuencia de la transición ecológica.

Así configurado el “test de vulnerabilidad”, se hace preciso indagar acerca de cómo se está materializando por parte de España la transición energética, prestando especial atención al referido test.

III. EL TRATAMIENTO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA VULNERABILIDAD SOCIO-LABORAL EN EL PROCESO ESPAÑOL DE DESCARBONIZACIÓN

En España, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética²⁶ se presenta en su Exposición de Motivos como instrumento para satisfacer todos los compromisos internacionales y comunitarios asumidos en esta materia. De manera que, a través suya, se busca diseñar y dirigir la transición energética en nuestro país, siendo una constante garantizar que tal cambio responda a los estándares de justicia diseñados desde instancias supranacionales, los cuales exigen tener presente en la tal transición a los colectivos y áreas geográficas más vulnerables.

Así, pues, sin llegar a definir nunca qué entiende el legislador nacional en este proceso por transición justa o vulnerabilidad, al menos indica que “(...) optimizar las oportunidades” es una de las metas a perseguir por los poderes públicos. Y, para alcanzarla, configura la Estrategia de Transición Justa, presentada como “instrumento estatal que regula la figura de los Convenios de Transición Justa en tanto que herramientas para materializar las actuaciones en estas materias”. Por consiguiente, Estrategia y Convenios son los instrumentos sobre los que hemos de centrar nuestro estudio a fin de conocer, al menos en lo que a la esfera socio-laboral respecta, si han sido configurados (y las intervenciones que contienen responden) –en nada, en todo o en parte– al “test de vulnerabilidad”. Este análisis, además, se realiza con la necesaria apertura como para identificar innovadores –y distintos– planteamientos que hubieran sido adoptados por el legislador español para valorar la vulnerabilidad en la transición energética.

A. La vulnerabilidad como criterio guía de la Estrategia española

Aunque expresamente declarada como piedra angular para la adopción de respuestas solidarias e inclusivas por parte de la Estrategia española²⁷, sin embargo no hallaremos mención –sea en la Ley 7/2021, en la Estrategia y tampoco en los Convenios– a los indicadores que permitan valorar y concluir si estamos ante un colectivo, sector o región vulnerable a efectos de la transición energética justa. Esta carencia, que ha de destacarse como una debilidad necesitada de solución, sin embargo ha sido parcialmente colmada en la

26. Publicada en el BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021.

27. Puede leerse en la Exposición de Motivos de la Ley 7/2021 que “[e]n el actual contexto, España debe ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más vulnerables...”.

medida en que, sin mencionarlos, puede identificarse cómo los poderes públicos, en su intervención, han seguido –en parte, insistimos– algunos de los indicadores de referencia.

Y, en este sentido, querríamos detenernos, en primer lugar, en el modo en que han sido elaborados, sea la Estrategia, sean los Convenios de Transición, puesto que, el diálogo social e interinstitucional ha asumido un papel estelar. Recordemos que, tanto desde la ONU, la OIT como de la Unión Europea, se hace un llamamiento a la importancia de que todos los miembros de la sociedad participen e intervengan en el diseño de la transición energética por ser sus actores y destinatarios finales, en la medida en que no solo así se garantiza la exitosa visibilidad de los intereses de todas las partes afectadas, sino que, además, la composición que al final se obtenga habrá sido auspiciada por la voluntad de atenderlos a todos sin excepción.

Así se indica expresamente –ex artículo 27 de la Ley 7/2021– que, tanto la Estrategia²⁸, como los Convenios²⁹ que a su cobijo se aprueben –ex artículo 28 de la misma norma– han de contar *ab initio* con la participación de las Autonomías, entidades locales de áreas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono, Universidades y los agentes sociales. Ciertamente está previsto el carácter preceptivo de este trámite de audiencia, pero lo que no se indica es si son vinculantes las decisiones adoptadas en estos encuentros. Por tanto, podría ser que las Comunidades Autónomas y/u otros de los interlocutores no estuvieran de acuerdo con las propuestas estatales o viceversa y que, finalmente, se materializaran sin observar esta oposición.

El segundo de los aspectos a observar son las medidas contenidas en la Estrategia y en los Convenios³⁰, consistentes en el análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo; las políticas de promoción de empleo y formación ocupacional para la transición justa; la elaboración de los instrumentos para el seguimiento de tales actuaciones y, la identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables. Lo cual debe llevarnos a concluir que son perfectamente subsumibles en los indicadores del “test de vulnerabilidad” cuya procedencia era no solo internacional sino especialmente europea.

Una situación diferente es la que arroja la elaboración de la primera Estrategia española de Transición Justa³¹. Y ello porque en la identificación de los considerados como “sectores más vulnerables al cambio climático” no se especifica el modo o los indicadores utilizados para alcanzar tal conclusión, sino que se equipara la idea de vulnerabilidad

28. Cada Estrategia tendrá una duración de cinco años.

29. Los Convenios tendrán una duración de siete años, prorrogables por una sola vez ex artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

30. Más detallada aún es la previsión del contenido de los Convenios de Transición Justa que de seguida se reproduce siguiendo el tenor del artículo 28 de la Ley 7/2021: evaluación del estado de vulnerabilidad del área geográfica o colectivo afectado –pero no se indica conforme a qué parámetros se realiza esta evaluación–; compromisos de las partes participantes en el convenio incluidas las empresas beneficiarias de las medidas de apoyo para la transición; medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de digitalización, de emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores; calendario para la adopción de las medidas con identificación de objetivos medibles y mecanismos de seguimiento.

31. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Home.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

con la del grado o nivel de riesgo de afectación cuando se inicie la transición energética. Esta opción por parte del legislador, aunque sigue los postulados internacionales y comunitarios, no hace sino generar cierta inseguridad jurídica especialmente a aquellos sectores que, como se verá, han sido radical e inexplicablemente excluidos del referido listado –también, por tanto, de ser receptores de las potenciales medidas de apoyo–. Tal y como acontece con la energía nuclear o la térmica, sectores estos que no pueden siquiera reclamar los motivos por los que han sido preteridos dado que tampoco se facilitan herramientas normativas o procedimentales para realizar tal reivindicación. Todo lo cual permitiría concluir que no se les ha dado audiencia, que no han participado en el diseño de la estrategia, que el diálogo social no ha sido general –como se indicaba–, sino sectorial y parcial y, finalmente, que en estos sectores el resto de indicadores de vulnerabilidad procedentes de la OIT y la Unión Europea no han encontrado acomodo.

Los sectores, pues, incluidos en el elenco de la Estrategia, finalmente han sido el turismo, la construcción, la industria, el transporte, la gestión de residuos, las actividades de agricultura, ganadería, pesca y sector forestal, la gestión del agua y, finalmente, el sector financiero. Entre ellos, se identifican como sectores clave para modificar el sistema energético –es decir, descarbonizarlo– el transporte –que genera un 26 % de las emisiones totales– y la generación eléctrica –20 % de las emisiones totales–.

En la Estrategia se prevé, además, que la transición genere elevados niveles de impacto en el empleo, provocando un desempleo que se espera sea coyuntural y amortiguado por la generación de nuevos yacimientos de empleo. Conforme a las previsiones del PNIEC (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima³²) estas nuevas oportunidades posibilitarían que fueran contratadas entre 253.000 y 348.000 personas por año, es decir, en torno al 1'7 % del total de desempleados, lo cual, indica que existirá un desfase importante entre el empleo que se genera y el que se pierde. A ello ha de sumarse que los nuevos empleos se generan en sectores distintos a aquellos en que se pierden³³ y en lugares geográficos también diferentes a donde se localizaban.

El que los desafíos apenas referidos sean ya conocidos por parte de los poderes públicos, justifica que en la Estrategia para la Transición Justa se hayan articulado un total de ocho ejes³⁴ de medidas en las que la referencia a la creación de empleo, a la formación profesional para afrontar la transición energética y al apoyo a los colectivos vulnerables son variables transversales y comunes. Como puede apreciarse, las actuaciones previstas por la Estrategia española continúan la senda apuntada por el “test de vulnerabilidad”.

32. Cuyo texto está disponible en la web <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

33. Expresamente se menciona en el PNIEC, página 24, que los sectores que podrían generar más oportunidades de empleo son la descarbonización en la edificación, en el transporte y en el sector industrial, en el sector eléctrico y, en las energías renovables.

34. Estos ejes son medidas de impulso a la transición ecológica de los sectores económicos; el acompañamiento específico a sectores estratégicos industriales; la reducción de la desigualdad y apoyo a los consumidores; la reactivación de los mercados laborales; las políticas activas de empleo verde y protección social; la formación profesional verde; medidas de I+D+i; la mejora del conocimiento sobre el impacto de la transición ecológica en el empleo.

Sin embargo, la concreta puesta en práctica de estos ejes y las medidas que los componen no pueden ser apreciados sino descendiendo a los instrumentos que desarrollan la Estrategia, motivo por el cual el subapartado que sigue se centra en los Convenios de transición justa.

B. La respuesta de los convenios de transición justa

Previstos por el artículo 28 de la Ley 7/2021 como parte integrante de la Estrategia española, estos Convenios³⁵ se adoptan para aquellos casos en que la transición energética pueda poner en dificultades a empresas y actividades económicas de concretas regiones españolas. Su cometido –el de los Convenios– es el de proponer un plan de acción territorial integrado que se base en los objetivos y criterios enunciados para la Estrategia de Transición Justa. Así pues, se entiende que la opción por el diálogo social habría debido ser de obligado cumplimiento en su elaboración, puesto que conjurar la vulnerabilidad comienza por este paso.

Sin embargo, como se ha tenido oportunidad de indicar líneas atrás, tampoco en los Convenios que al efecto se han aprobado hasta los días en que se elabora este estudio puede hallarse rastro de una mayor concreción de los indicadores empleados para seleccionar a los participantes –si es que lo han hecho–, así como los elementos de medición empleados para configurar y ordenar los Convenios, lo cual vuelve a poner en una clara situación de inseguridad jurídica e indefensión a las regiones autonómicas y sectores de producción que, pudiendo ser destinatarias de los Convenios y las acciones y ayudas que de ellos se derivan, finalmente no lo hayan sido.

Las Comunidades Autónomas destinatarias de Convenios de Transición Justa³⁶ –al menos en los días en que se ha desarrollado este trabajo– han sido Andalucía, con 154 millones de euros³⁷ destinados a reactivar Puente Nuevo-Valle del Guadiato (Córdoba)³⁸, Carboneras (Almería)³⁹, y Los Barrios (Cádiz)⁴⁰; Aragón, perceptora de 92 millones de euros para las zonas de Teruel y Zaragoza⁴¹; el Principado de Asturias, al que se adjudican 263 millones de euros para sostener el Suroccidente⁴², el Valle

35. Disponibles a través de la web https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Convenios_transicion_justa/Convenios.aspx, último acceso a fecha de 21/10/2024.

36. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Home.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

37. La información sobre las cantidades económicas destinadas a las Comunidades Autónomas pueden encontrarse en la web https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/La_Transicion_Justa/Fondo-de-transicion-justa-UE.aspx, último acceso a fecha de 20/10/2024.

38. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Puente-Nuevo-Valle-del-Guadiato-info.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

39. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Carboneras-.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

40. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/busqueda/Paginas/results.aspx?k=Los%20Barrios%20Puerto%20Algeciras>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

41. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Aragón-.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

42. Disponible a través de la web [https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Suroccidente-\(Asturias\).aspx](https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Suroccidente-(Asturias).aspx), último acceso a fecha de 20/10/2024.

del Nalón⁴³ y, el Valle del Caudal-Aboño⁴⁴; Castilla-La Mancha, a la que se consagran 57 millones de euros para la zona de Zorita (Guadalajara y Cuenca)⁴⁵; Castilla y León recibe 197 millones de euros para las áreas de Bierzo-Laciana (León)⁴⁶, de Montaña Central Leonesa-La Robla (León)⁴⁷ y, de Guardo-Velilla (Palencia)⁴⁸; el País Vasco también es destinatario de 34 millones de euros para atender –de forma compartida con Castilla y León– las necesidades de la zona de Garoña (ubicada entre Burgos y Álava)⁴⁹; Galicia recibe 111 millones de euros para que atienda el área de Meirama (A Coruña)⁵⁰ y de As Pontes (A Coruña, Lugo)⁵¹; finalmente las Islas Baleares son depositarias de 17 millones de euros para hacer frente a la descarbonización de Alcudia (Mallorca)⁵².

Bajo el marco jurídico que ofrecen estos Convenios, el Gobierno español, a través del Instituto para la Transición Justa⁵³, publica concretas convocatorias que buscan sostener económicamente acciones específicas, tales como proyectos empresariales generadores de empleo y pequeños proyectos de inversión; proyectos municipales e infraestructuras; proyectos culturales; restauración ambiental de las zonas degradadas por la minería; concursos en nudos de transición justa⁵⁴. Sin perjuicio de que se presente de seguida su contenido, querríamos subrayar que tampoco en este nivel más elemental de concreción de la estrategia de transición podemos hallar indicadores claros de lo que haya de entenderse por colectivo o sector vulnerable, quedando a salvo, eso sí, dos cuestiones. La primera, consistente en la identificación de la vulnerabilidad con el grado de afectación del sector ante el proceso de descarbonización. Y, la segunda, el mantenimiento de la consideración como vulnerable de aquellos

43. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Valle-del-Nalón.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

44. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Valle-del-Caudal-y-Aboño.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

45. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Zorita.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

46. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Bierzo--Laciana.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

47. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Montaña-Central-Leonesa-La-Robla.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

48. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Guardo-Velilla.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

49. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Garoña.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

50. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Meirama.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

51. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-As-Pontes.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

52. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Alcudia.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

53. El Estatuto de este Instituto ha sido creado en virtud del Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2021). Sin embargo, fue la Disposición Adicional 10ª del Real Decreto 500/2020, de 8 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la que estableció su creación (BOE núm. 125, de 5 de mayo de 2020).

54. Los denominados nudos de transición justa han sido regulados en el Anexo del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (BOE núm. 175, de 24 de junio de 2020).

colectivos que tradicionalmente han sido identificados como de difícil integración laboral. Colectivos que, a nuestro juicio, podrían quedar sometidos ahora a una doble vulnerabilidad.

Ejemplo de estas acciones, decimos, es la Orden TED/1240/2022⁵⁵ que configura una serie de ayudas destinadas a personas físicas o jurídicas, comunidades de bienes y trabajadores autónomos que acometan proyectos de inversión empresarial generadores de empleo (art. 4). La inversión mínima subvencionable debe ser por un importe de 100.000 euros y deben generar, como mínimo, tres puestos de trabajo que deberán mantenerse tres años como mínimo (art. 8.3). Siendo revocable íntegramente la ayuda si no se cumplen estos requisitos en su integridad. Las formas de contratación no se limitan, siendo todas admisibles, incluso la creación de empleo autónomo, si bien las contrataciones a tiempo parcial y fijos discontinuos solo computarán de forma proporcionada. Conforme a su artículo 9, serán criterios específicos para garantizar el 100 % de la ayuda, la existencia de los siguientes compromisos de empleo, a saber, el destinado para jóvenes (personas de entre 18 a 30 años), para mayores de 45 años, para mujeres, femenino, para trabajadores con discapacidad y, finalmente, para personas inscritas en las Bolsas de Empleo del Instituto para la Transición Justa.

El “test de vulnerabilidad” que maneja el Estado español para materializar la justicia en la transición energética parece centrarse en fomentar el reparto de oportunidades de empleo, las cuales de por sí –se presume– ya incluyen el respeto a los derechos de los trabajadores –en el sentido más amplio posible–, la conjura contra la pobreza y la desigualdad, la promoción de la protección social, la inclusión activa y la capacitación profesional. Sin embargo, para constatar esta conclusión, se hace necesario, observar otras intervenciones. De ahí que el apartado siguiente se destine a indicar estas otras acciones que, aun con incidencia en la transición energética española, algunas si quiera están contempladas en la Estrategia.

C. Otras acciones estatales y autonómicas

Con la finalidad de observar, desde el prisma de la vulnerabilidad como elemento mensurable, el camino seguido por España para materializar la transición energética, dedicamos este apartado a presentar esas otras medidas que se adoptan desde los niveles nacional y autonómico. Las cuales, aunque no están incluidas expresamente en el instrumento denominado Estrategia, sí que podrían revertir de forma positiva, en la senda de la descarbonización justa.

55. Orden, de 14 de diciembre, por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promueven el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa (BOE núm. 301, de 16 de diciembre de 2022).

1. El deber de información del empresario sobre cuestiones medioambientales

A este respecto hemos de referir, en primer lugar, acciones legislativas anteriores incluso a la publicación de la Estrategia española.

Tal es el caso de la Ley 38/2007⁵⁶ que introdujo modificaciones en el artículo 64 ET, concretamente en su apartado 2.b) al establecer la concreta obligación por parte de la empresa de informar a los representantes de los trabajadores sobre “las situaciones medioambientales que tengan repercusión directa sobre el empleo”⁵⁷.

En este sentido profusa y abundantemente se ha reflexionado acerca del alcance de la expresión “repercusión directa” que, por tratarse de un concepto vago, se ve necesitado de interpretación atendiendo a cada caso concreto. La casuística, por tanto, se vislumbra como incerteza jurídica que, a la postre, no puede ser corregida puesto que ello supondría esclerotizar la aplicabilidad del precepto. Determinar, pues, cuándo existe la referida repercusión directa requiere de un estudio sosegado de la doctrina judicial y la jurisprudencia, debiendo correr una suerte paralela los términos “empleo” y “actuaciones medioambientales”.

Sin desconocer que el derecho existe y que supondrá siempre un avance y no un retroceso, coincidimos con el sentir doctrinal⁵⁸ que insiste en que podría ser entendido como derecho de contenido indeterminado y de compleja aplicabilidad. El cual, además, en absoluto se desvía de la senda indicada desde instancias internacionales y comunitarias conforme a la cual el diálogo social juega un papel esencial en la descarbonización. Así pues, este precepto permitiría afirmar que desde el ordenamiento jurídico español algún paso se ha dado en pos de la juridificación y normativización de la transversalidad de la participación de los trabajadores en materia de transición energética, lo cual, a la postre desencadenaría el respeto –al menos el conocimiento de su observancia o no– del resto de indicadores incluidos en el “test de vulnerabilidad”. Y es que, al garantizarse –al menos– el conocimiento por los trabajadores de las cuestiones medioambientales con repercusión sobre el empleo, también se permite que puedan pronunciarse –trabajadores y sus representantes, unitarios y/o sindicales– en el seno de la empresa o fuera de él, sobre el respeto de los derechos de los trabajadores, el trabajo decente, la protección social y la sostenibilidad empresarial. De manera que, la inobservancia en todo o en parte de alguna de estos indicadores justificaría que se calificara la situación de vulnerable y necesitada de intervención por parte de los poderes públicos, garantes de la transición energética justa como se

56. Nos referimos a la Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (BOE núm. 276, de 17 de noviembre de 2007).

57. Indica Ángela Martín-Pozuelo que el antecedente directo de este precepto se halla en el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva del año 2007, publicado en el BOE núm. 48, de 24 de febrero de 2007. Así puede leerse en su “La necesaria participación activa de las personas trabajadoras en la lucha contra el cambio climático”, *Noticias CIELO*, núm. 2 (2023), recuperado de https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2023/03/martinpo-zuelo_noticias_cielo_n2_2023.pdf, último acceso a fecha de 20/10/2024.

58. *Ibidem*.

prevé en el “test de vulnerabilidad”. La participación –y no sólo la información como hasta ahora sucede– sería exigible desde estas mismas líneas, de forma que se concediese un papel más relevante a los trabajadores y a la democratización de las relaciones productivas en el diseño de las acciones o medidas a adoptar desde niveles de empresa e inferior. Cuestión esta que, a salvo las actuaciones más adelante referidas, brillan por su ausencia en el escenario nacional.

2. Valoración y paliativos de la vulnerabilidad en el sector de la minería

El bloque de actuaciones destinado al sector de la minería es otro de los adoptados por el Gobierno español y que bien podría traerse a colación en este estudio para indagar acerca de la implementación del “test de vulnerabilidad” y su objetivo de garantizar la justicia en la transición energética.

En este concreto sector de producción, tal vez el Acuerdo más importante de los aprobados hasta la fecha en que se elabora este estudio sea el ratificado el 24 de octubre de 2018⁵⁹ entre las organizaciones sindicales más representativas, USO, la patronal del carbón y el Ministerio de Transición Ecológica. A finales de la década pasada, finalizaba la prórroga otorgada por la Decisión 2010/787/CE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010⁶⁰, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas no competitivas. Conforme a esta Decisión, a partir de 2018, los Estados carecían de facultades para prorrogar las ayudas que desde hacía décadas posibilitaban el mantenimiento del empleo en importantes comarcas, especialmente, del norte de Castilla y León, Asturias y Aragón. En concreto, se estimó que el correspondiente cierre de las últimas minas del carbón afectaría a 1700 trabajadores y, con el objetivo de paliar las consecuencias de dichos cierres, la Decisión permitía la financiación de los costes que generase tanto para implementar medidas sociales y medioambientales, como para intentar diversificar la economía de las comarcas afectadas.

Así, bajo la rúbrica Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el período 2019-2027, se hace frente, a dos objetivos. Por una parte, procurar la reactivación económica y el desarrollo de unas comarcas que han dependido de la industria del carbón, en ocasiones, durante más de un siglo. Por otra, atenuar el impacto que produce la pérdida de puestos de trabajo a través de ayudas a prejubilaciones, bajas indemnizadas y la constitución de una bolsa de trabajo que facilitará el acceso a cursos formativos y de orientación y, en la que se incluirán a los trabajadores que no alcancen la edad exigida para la prejubilación.

Esta fórmula para la minimización de los costes socio-laborales del cierre de las minas puede perfectamente incardinarse en la pionera idea de transición justa que se maneja desde instancias internacionales a partir de los años noventa del siglo pasado.

59. El texto del Acuerdo puede consultarse en la web <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notas-prensa/ecologica/Paginas/2018/241018-mineria.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

60. Publicada en el DOUE L 336, de 21 de diciembre de 2010.

Sin embargo su debilidad radica en que la materialización de estas previsiones se hace depender de un posterior desarrollo normativo. La aprobación de estas normas ha sido constante desde el momento de la suscripción del acuerdo; véase por ejemplo, el Real Decreto-ley 27/2021⁶¹, por el que se amplió hasta 2025 las ayudas sociales por costes laborales de los trabajadores afectados por el cierre de minas de carbón y empleados en labores de restauración ambiental, que vencían a finales de este año; y el Real Decreto 341/2021, de 18 de mayo⁶², por el que se regula la concesión directa de ayudas para la restauración ambiental de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente a proyectos de zonas degradadas a causa de la minería del carbón. Sin embargo, en tales desarrollos normativos, la adopción de las medidas para la transición justa se subordina a la iniciativa privada, mientras que el sector público, tradicional propietario de muchas de las instalaciones –y, recordemos, responsable de la implementación de la transición justa–, asume, en exclusiva, un papel de dinamizador externo de los procesos de tránsito.

Ello nos permitiría concluir que se ha producido una deriva en la materialización de las previsiones procedentes de la ONU, la OIT y la Unión Europea, en la medida en que el Estado es responsable y no puede auto-relegarse –como parece ha sido el caso– a mero animador de la transición. Esta reivindicación –insistimos, incluida en el “test de vulnerabilidad”– afecta, en lógica secuencia, a los otros indicadores que lo configuran: el respeto de los derechos de los trabajadores, el trabajo decente, la protección social, la sostenibilidad empresarial, la creación de oportunidades de empleo, la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Por consiguiente, la posterior relegación de la concreción de estas medidas a la exclusiva iniciativa privada, en lugar de confiarla a la intervención de los poderes públicos, provocaría su debilitamiento y la potencial desaparición de las garantías de una transición energética justa.

3. *El abandono del sector de la energía térmica, la nuclear y las cementeras*

El Acuerdo por una Transición Energética Justa para Centrales Térmicas en Cierre⁶³, firmado por las organizaciones sindicales más representativas y las empresas propietarias de centrales térmicas de carbón (Endesa, Iberdrola y Naturgy) junto al Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico podría servirnos como otro botón de muestra de los beneficios de la implementación del “test de vulnerabilidad” para guiar una transición justa. La significación de este Acuerdo es resaltada por los propios firmantes al afirmar que podría servir de base para la aprobación de futuros acuerdos en otros sectores igualmente afectados por la transición energética. Una cuestión esta en absoluto baladí si pensamos que conforme a la Ley 7/2021 todos los demás

61. Publicado en el BOE núm. 281, de 23 de noviembre de 2021.

62. Publicado en el BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2021.

63. Cuyo texto está disponible en la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Acuerdo-por-una-Transición-Energética-Justa-para-las-centrales-térmicas-en-cierre.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

sectores de producción de energía no renovable habrán de llevar a cabo similar tránsito antes de 2050.

Las debilidades, sin embargo, han sido destacadas por la doctrina iuslaboralista que las ha vinculado a la indeterminación de la naturaleza jurídica del pacto. En este sentido, son las propias partes las que niegan que posea la eficacia vinculante de los convenios administrativos conforme a lo previsto en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De manera que las partes sólo quedan comprometidas –por su palabra– a participar en los procesos de descarbonización y transición energética, y a garantizar salidas adecuadas a los trabajadores que pierdan su empleo en empresas incluidas en el Acuerdo.

De esta forma, no solo es inexistente el carácter vinculante de lo acordado –salvo el que se deriva del principio *pacta sunt servanda*– sino que, a duras penas, podrá garantizarse el resto de indicadores del “test de vulnerabilidad”, puesto que se deja a voluntad de las partes identificarlos y satisfacerlos.

Si hiciésemos una comparación entre este y el acuerdo para el sector minero apenas referido, se inferiría que mientras el primero –el del carbón– moviliza partidas económicas y se determina pormenorizadamente su destino, el del sector de las Centrales térmicas es un acuerdo mucho más genérico en sus compromisos que sólo busca sentar las bases de lo que *a posteriori* serán los convenios reguladores.

Y, en este sentido, aún en un tercer nivel de concreción, más superficial que las dos anteriores, podría ubicarse el proceso de transición bosquejado para las centrales nucleares. En este proceso, a juicio de la doctrina⁶⁴, la participación de los representantes de los trabajadores ha quedado prácticamente anulada. Así, en el Protocolo acordado entre Endesa y los propietarios de las centrales nucleares españolas, se pone de manifiesto que el cierre se programa en exclusiva por las empresas propietarias y la empresa pública, a pesar de que las consecuencias socio-laborales de tales cierres pueden ser, incluso, más importantes⁶⁵ que la de otros sectores implicados por los procesos de transición. No solo por el número de puestos de trabajo que se pierden, sino, especialmente, por el número que se crea para atender al desmantelamiento y posterior tratamiento de residuos y de las zonas de almacenamiento. Ello nos lleva a reflexionar acerca de las dificultades que se encontrarán para implementar el resto de indicadores que componen el “test de vulnerabilidad”, los cuales no han sido objeto de consideración siquiera por parte de los poderes públicos.

Finalizamos este apartado con la referencia al sector de las cementeras. Su I Acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección de medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español fue suscrito por la patronal del sector y las organizaciones sindicales más

64. Juan Escribano Gutiérrez “Diálogo social y nuevo pacto verde...”, ob. cit.

65. Estas conclusiones son las que se presentan en el Informe “La energía nuclear en la transición energética” publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos en el Documento de Análisis núm. 66/2023, disponible en la web https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA66_2023_CAYLOP_Energia.pdf, último acceso a fecha de 20/10/2024.

representativas en el año 2011, si bien posteriormente ha sido renovado para los años 2014 y 2017, manteniendo en toda esta trayectoria temporal idéntica idiosincrasia. De entre los más destacables, recuperamos aquí la referencia a su naturaleza jurídica, a la creación de la figura del delegado de medioambiente y al derecho de participación de los trabajadores en la toma de decisiones relacionadas con la transición energética. Respecto de la primera cuestión, las partes firmantes lo incardinan entre los acuerdos contemplados en el artículo 83.3 ET. Es decir, le otorgan eficacia de convenios colectivo, delegando en las representaciones autonómicas la opción de determinar “los criterios específicos sobre aspectos medioambientales tendentes a posibilitar la eficacia práctica del acuerdo” (ex art. 18). Por otra parte, al delegado de medioambiente se le reconoce un crédito horario para poder llevar a cabo sus funciones, se le garantiza el acceso a los medios necesarios y a la formación requerida para el ejercicio de las mismas. Finalmente, en cuanto al grado de participación de los trabajadores respecto de acciones vinculadas con la transición justa, ha de subrayarse que en absoluto está prevista, lo cual redundaría en la debilidad del acuerdo. Los trabajadores solo tienen derecho a ser informados, pero no pueden participar o intervenir en la adopción de decisiones relacionadas con la transición energética, por lo tanto sus intereses difícilmente van a ser oídos y, aun menos, satisfechos. Lo cual, de nuevo, nos lleva a plantearnos si efectivamente van a atenderse los demás indicadores de vulnerabilidad.

Planteado de esta forma el contexto nacional, corresponde presentar de seguida los hallazgos relacionados con la intervención autonómica. En este sentido hemos de avanzar que la revisión de medidas se ha limitado por nuestra parte a aquellas regiones que han sido destinatarias de Convenios de Transición Justa.

4. *La contribución autonómica a la transición Energética Justa*

Aunque se trate de adelantar el contenido de lo que de seguida se presenta, querríamos indicar que el “test de vulnerabilidad” y sus indicadores, han sido escasamente tenidos en cuenta por algunas de las Comunidades Autónomas que actualmente disponen de Convenios de Transición y, cuando así ha sido, nunca de forma completa, lo cual nos lleva a auspiciar una problemática transición a nivel nacional.

En Andalucía la intervención se ha centrado más en el aspecto de la sostenibilidad empresarial, de modo que se han adoptado medidas tendentes a conocer qué empresas pudieran estar afectadas por la transición⁶⁶, y a ordenar tanto el “Programa de Transición Justa en Andalucía”⁶⁷ como el “Plan Territorial de Transición Justa para

66. Se trata del programa denominado “Manifestaciones de interés para grandes empresas” y está disponible a través de la web <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/industriaenergiayminas/servicios/procedimientos/detalle/25578.html>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

67. Información escasa, pero disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/areas/fondos-europeos-andalucia/normativa-programacion/programacion/programacion-2021-2027/paginas/europeos-ftj-2021-2027.html>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

la provincia de Almería⁶⁸. En concreto, el Programa se asienta en tres pilares y planes específicos de formación y acreditación para ayudar al reciclaje profesional y la reincorporación al sector industrial de los trabajadores afectados por el cierre de las plantas, así como para preparar a otras personas para los desafíos que plantea la transición ecológica y digital de la industria en los territorios de transición justa. El desarrollo de estas actuaciones está previsto en el segundo semestre de 2023, sin embargo no se ha podido recabar ulterior información al respecto.

En Aragón, los Planes MINER⁶⁹ y, en concreto, el actualmente en vigor Plan MINER 2019-2027⁷⁰ se asienta el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el período 2019-2027. De ahí que las medidas que al respecto se regulen sean una copia literal de las previsiones allí contenidas. Nos referimos a la creación de una bolsa de empleo para trabajadores afectados por los cierres en la minería y trabajadores de las subcontratas vinculadas; a la elaboración de un plan de restauración que contrataría de forma prioritaria a estos dos colectivos de trabajadores y el establecimiento de una batería de ayudas sociales que asumiría los costes laborales en supuestos de bajas indemnizadas⁷¹ y para el colectivo de trabajadores en edad avanzada⁷².

En Asturias existe la Estrategia de Transición Energética⁷³ que con base en el Acuerdo Marco citado para el caso aragonés y aprovechando las medidas allí contenidas, propone como sectores destinatarios de mano de obra procedente de la transición, el ganadero y el agro-forestal. De esta forma se quiere generar nuevos yacimientos de empleo que fortalezcan los sectores primarios y olvidados, pero no por ellos menos necesitados de nuevos trabajadores. La propuesta consiste, pues, en poner en marcha mecanismos de financiación para el sector primario, fomentar las acciones colectivas y cooperativas, promocionar el pastoreo tradicional a través de primas o compensaciones para los ganaderos, fomentar la agricultura y la ganadería ecológicas, potenciar los canales cortos de comercialización y las inversiones públicas para la mejora de las TIC, las infraestructuras de transporte, la extensión de actividades de formación, puesta en marcha de campañas de asesoramiento comercial, etc., el turismo rural y la fabricación aditiva (impresión 3D). Por ende, se

68. Disponible a través de la web <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/industriaenergiaminas/servicios/actualidad/noticias/detalle/280102.html>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

69. Disponibles a través de la web <https://www.aragon.es/-/transicion-justa-de-las-comarcas-mineras-y-planes-miner-3>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

70. Aprobado a través del 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 (BOE núm. 308, de 22 de diciembre de 2018).

71. Las bajas indemnizadas han de ser de carácter voluntario, exigiéndoseles en este caso un año de antigüedad en la empresa y una cotización mínima en el Régimen Especial de Minería del Carbón de tres años y siempre que no tengan edad o cumplan las condiciones para acceder a la jubilación.

72. A estos trabajadores se les exige contrato indefinido, ser mayores de 48 años de edad como mínimo o poseer 25 años de cotización en el Régimen Especial de la Minería del Carbón o 20 años trabajados en empresas mencionadas con una antigüedad en la empresa de 3 años como mínimo.

73. Disponible a través de la web https://transparencia.asturias.es/documents/291579/1128614/2021_09_23_es-trategia_energetica_justa_con_alegaciones.pdf/2ce81380-300e-a451-5893-af2944c85ff6?t=1632399710944, último acceso a fecha de 20/10/2024.

trata de acciones destinadas parcialmente a las sostenibilidad empresarial y, muy especialmente, al emprendimiento, lo cual permite que subrayemos una intervención incompleta, pero novedosa con respecto a los indicadores incluidos en el “test de vulnerabilidad”.

En Castilla y León también es de aplicación el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y, con base en este se ha aprobado el II Acuerdo del Diálogo Social para promover en Castilla y León una Transición Justa frente al cambio climático 2021-2023⁷⁴. A pesar de que está en vigor el acuerdo, no se mencionan en él medidas concretas, solo la transversalidad de la garantía del empleo para los colectivos afectados por la transición energética, con lo cual si bien el diálogo social se observa también lo es la participación de los trabajadores. Un aspecto este que no ha sido garantizado sin embargo en otras regiones.

En Castilla-La Mancha se ha aprobado el Pacto por la Reactivación Económica y el Empleo 2021-2024 en algunas de cuyas medidas se prevén políticas activas para revitalizar el empleo en los nuevos sectores verdes. Lo cual conjura el riesgo de pobreza solo parcialmente.

Finalmente, para el caso de las Islas Baleares ha sido aprobada la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética⁷⁵ –cuya última actualización está en proceso–. Dispone en el artículo 78 que la Autonomía desarrollará políticas activas para favorecer la reconversión de puestos de trabajo asociados a sistemas energéticos afectados por la transición energética. En este sentido, y a pesar de que en su DF 4ª dispone que en dos años desde su publicación –la de la Ley 10/2019– se desarrollaría el artículo 78 apenas referido, no hay constancia de que tal desarrollo se haya producido.

La revisión, pues, de los instrumentos apenas referidos y, aun estando incompletos algunos de ellos, nos permitiría inferir que, cuando descendemos al nivel autonómico de implantación de la Estrategia de transición justa, nos enfrentamos a un universo dispar y multiforme de actuaciones que dificulta no solo su seguimiento sino su propio conocimiento. Lo cual resulta pernicioso para indagar y satisfacer, de forma eficiente y eficaz, dónde se hallan y cuáles son los nichos de empleo. Una información esta a todas luces relevante en un país que ya parte con importantes cifras de desempleo, las cuales se verán grandemente incrementadas cuando la descarbonización sea una realidad para todos los sectores de producción. La ausencia, además, de orientaciones claras al respecto de indicadores clave del “test de vulnerabilidad” –como la participación de los sectores y sujetos interesados– aumenta más, si cabe, la dispersión y los visos de fracaso para alcanzar una transición energética justa en España.

74. Disponible a través de la web <https://dialogosocial.jcyl.es/web/jcyl/DialogoSocial/es/Plantilla100Detalle/1284192819287/Noticia/1285100918317/Comunicacion>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

75. BOIB núm. 27, de 2 de marzo de 2019, y BOE núm. 89, de 13 de abril de 2019.

IV. CONCLUSIONES

La transición justa como idea clave para liderar el cambio de modelo productivo hacia uno más respetuoso con el medio ambiente y el ser humano no es nueva. Lejos de lo que pudiera pensarse ya ha sido puesta en práctica y con resultados exitosos, si bien es cierto que en una etapa histórica distinta, pero con idénticos principio informador y finalidad, esto es: repartir entre la sociedad en su conjunto el riesgo social que supone armonizar la sostenibilidad del mercado, del medio ambiente y la socio-laboral. En aquella ocasión, la transición justa se construyó sobre tres bloques de actuaciones, a saber, el sostenimiento del empleo, de la formación y de la protección social de los colectivos de ciudadanos afectados por la transición.

En este sentido, las instancias supranacionales, entiéndase la ONU, la OIT y la Unión Europea, coinciden en rescatar aquella idea relativa al reparto equilibrado de riesgos –los derivados de la descarbonización– si bien bajo la idea de una transición justa que permita evitar y superar la vulnerabilidad que tal cambio genera. Para alcanzar esta transición justa –y evitar la vulnerabilidad– se exige tener en cuenta la idiosincrasia de cada país, de manera que, a través suya sea posible identificar los aspectos más necesitados de atención, los mayormente afectados por la transición y, por ende, los más vulnerables al cambio. De ahí la relevancia que se otorga al diálogo social para construir y aplicar una transición energética que se quiera justa, siendo entendido este diálogo en términos tanto informales como formales, pero, en general de apertura a la participación para que todas las partes sean oídas y tenidos en cuenta todos los intereses. De manera que quede ampliado a toda la sociedad, no solo, por tanto, a los interlocutores sociales y a los poderes públicos.

En estas propuestas, sin embargo, se descuida el concepto de vulnerabilidad a pesar de que se presenta como clave para diseñar las estrategias transicionales. La no mención expresa de cuáles hayan de ser los indicadores que permitan evaluar una situación o colectivo o sector de producción como vulnerable no obsta que se hayan planteado opciones por nuestra parte, las cuales pasan por presentar como posibles indicadores desde la perspectiva socio-laboral, los pilares sobre los que, de forma sumativa tanto la ONU, la OIT como la Unión Europea, debiera asentarse toda transición energética que se quiera justa; a saber: a) la intervención del Estado –considerado responsable y no mero animador, b) debe garantizar el diálogo social para, c) alcanzar el equilibrio necesario entre la sostenibilidad empresarial, d) la creación de oportunidades de empleo, e) la igualdad, f) y el trabajo decente –que implica necesariamente el respeto de los derechos de los trabajadores–; ello permite garantizar, además, g) la protección social y h) evitar la pobreza. Esta intervención estatal y el diálogo social que lleve aparejado deben orientarse i) a efectivamente materializar las oportunidades de empleo, j) la reconversión profesional, k) la orientación de los demandantes de empleo –generados por la transición– y l) su inclusión activa.

Este “test de vulnerabilidad”, entendemos, habría de aplicarse en cada país, en cada sector productivo y en cada colectivo de trabajadores afectado por la transición para determinar si los procesos de cambio energético apuntan hacia la justicia como



punto de partida, resultado final y actuación transversal. Entendiendo justicia como el reparto equilibrado de riesgos y ventajas derivados de la transición. De forma que los territorios, los sectores de producción y los trabajadores serán menos vulnerables cuanto mayor número de indicadores del test se garanticen y se satisfagan.

En la medida en que las orientaciones supranacionales están necesitadas de concreción a nivel estatal, al descender a este ámbito podemos concluir que, al menos, para el caso español el “test de vulnerabilidad” no han sido planteado y aún menos aplicado. Sin embargo, si se valoran por separado algunos de sus indicadores, como acontece con el diálogo social y el liderazgo asumido por el Estado, puede concluirse su existencia y su implementación –aun con diferentes niveles de eficacia– en algunos sectores de producción claves en el cambio energético –sin olvidar que también ha habido importantes carencias en otros sectores igualmente trascendentes, como el nuclear y el térmico–. Por otro lado, también pueden rescatarse intervenciones novedosas y no previstas desde instancias internacionales y europeas, pero que sin duda enriquecen el “test de vulnerabilidad”, tal y como acontece con el emprendimiento al que apunta Asturias en sus propias medidas para la transición justa.

Finalmente hemos de concluir que tanto la Estrategia, los Convenios de Transición Justa y las actuaciones autonómicas, al no contar con un criterio guía único –como pudiera ser este del “test de vulnerabilidad”– generan una respuesta dispar, desacompasada y descoordinada. Lo cual redundará en un previsible fracaso para alcanzar una transición energética justa en España.

Bibliografía

- Blázquez Agudo, E.M.: “Marco Genérico de la Transición Justa. ¿Hacia dónde caminamos en el ámbito del empleo”. En *Transición Justa desde la Perspectiva de Género*. Dirigido por Eva María Blázquez Agudo y Elisa Sierra Hernáiz, 39-62. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2022.
- Canalda Criado, S.: “Transición socialmente justa y procesos de reestructuración empresarial en clave verde”, *Documentación Laboral*, nº 128, Vol. I (2023): 102-125.
- Escribano Gutiérrez, J.: “Derechos de los trabajadores ante las órdenes empresariales medioambientalmente injustas”, *Revista de Derecho Social*, nº 78 (2017): 15-45.
- Escribano Gutiérrez, J.: “Diálogo social y nuevo pacto verde: la libertad de empresa como límite”, *Revista de Derecho Social*, nº 98 (2022): 1-12.
- Fernández-Espinar López, L.C.: “La transición energética justa para las centrales térmicas del carbón en el contexto del marco normativo de aplicación y el Acuerdo de 24 de marzo de 2021”, *Actualidad Jurídica Ambiental* nº 112, Sección Comentarios, 17 de mayo (2021): 34-57.
- García Delgado, J.L.: “Agenda 2030 de desarrollo sostenible: Su incidencia en la protección social”, *Foro de Seguridad Social*, núm. 30 (2022): 45-82.
- Martín-Pozuelo López, A.: “La necesaria participación activa de las personas trabajadoras en la lucha contra el cambio climático”, *Noticias CIELO*, nº 2 (2023), recuperado de https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2023/03/martinpozuolo_noticias_cielo_n2_2023.pdf.
- Mazzocchi, A.: “Por qué necesitamos una transición justa para evitar el conflicto entre medio ambiente y empleo”. En *Trabajar sin destruir. Trabajadores, sindicatos y ecologismo*. Editado por Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey, 345-354. Ediciones HOAC: Madrid, 1998.



- Merino Martos, A.: "La incipiente transición energética justa en España", *Noticias CIELO*, nº 2, (2023) recuperado de https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2023/02/merino_noticias_cielo_n2_2023.pdf.
- Miñarro Yanini, M.: "Instrumentos laborales de flexibilidad interna al servicio (también) de la transición ecológica justa", *Noticias CIELO*, nº 2 (2023) recuperado de https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2023/02/minarro_noticias_cielo_n2_2023.pdf.
- Nieto Sáinz, J.; Sánchez, A.B. y Lobato, J.: Transición Justa: "La Dimensión Sociolaboral del Cambio Climático", recuperado de https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/163art11.pdf.
- Quintero Lima, M. G.: "Una Introducción: La Transición Justa en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible". En *Transición Justa desde la Perspectiva de Género*. Dirigido por Eva María Blázquez Agudo y Elisa Sierra Hernáiz, 19-38. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2022.
- Rivera Albarracín, L.: "Necesidad de una transición energética justa con las personas y la naturaleza: una mirada a la transición energética europea", Documentos de Trabajo, nº 4, 2022, recuperado de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/10/DT_FC_OXFAM4.pdf.
- San Martín Rodríguez, A.: "Capítulo VII. La Seguridad Social como pilar esencial para la Transición Justa: la salida de los trabajadores más perjudicados". En *Seguridad Social para todas las personas. La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social*, V Congreso Internacional y XVIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, 611-618. Murcia: Ediciones Laborum, 2021.
- Villar Cañada, I. M.: "El concepto de industria 5.0, emergencia climática y sistemas de protección social", *Documentación Laboral*, nº 128, Vol. I (2023): 83-101.