



Descarbonización y transición justa e inclusiva con las personas con discapacidad: una senda aún por explorar*

DECARBONIZATION AND A JUST AND INCLUSIVE TRANSITION FOR PERSONS WITH DISABILITIES: A PATH YET TO BE EXPLORED

José Antonio Rueda Monroy

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

Universidad de Málaga

ruedamonroy@uma.es  0000-0001-8716-040X

Recibido: 20.11.2024 | Aceptado: 20.12.2024

RESUMEN

En el presente estudio se analiza la relación entre las políticas de descarbonización y la inclusión laboral de las personas con discapacidad, con especial énfasis en los posibles efectos de la misma sobre el colectivo. En el marco de la “transición justa”, se examina la presencia de la discapacidad en las normas generales tanto internacionales como internas, sin embargo resultan insuficientes las medidas específicas destinadas a este colectivo vulnerable, a pesar de las esas obligaciones asumidas por el Estado. Asimismo, el artículo propone medidas concretas para que en la transición hacia una economía descarbonizada no se deje atrás a las personas con discapacidad. Se concluye que integrar plenamente a las personas con discapacidad en la transición ecológica es tanto una obligación legal como una oportunidad para construir una sociedad más equitativa y sostenible, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los principios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

ABSTRACT

This study analyzes the relationship between decarbonization policies and the labor inclusion of persons with disabilities, with particular emphasis on their potential effects on this group. Within the framework of a “just transition,” the presence of disability in general regulations, both international and domestic, is examined. However, specific measures targeting this vulnerable group are found to be insufficient, despite the obligations assumed by the State. The article also proposes concrete measures to ensure that the transition to a decarbonized economy does not leave persons with disabilities behind. It concludes that fully integrating persons with disabilities into the ecological transition is not only a legal obligation but also an opportunity to build a more equitable and sustainable society, in alignment with the Sustainable Development Goals and the principles of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

PALABRAS CLAVE

Descarbonización
Inclusión laboral
Personas con discapacidad
Transición justa

KEYWORDS

Decarbonization
Labor inclusion
Person with disabilities
Just 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. MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCARBONIZACIÓN, LA DISCAPACIDAD Y EL EMPLEO EN EL CONTEXTO DE UNA TRANSICIÓN JUSTA
 - A. Breve aproximación a los conceptos de descarbonización y transición justa
 - B. Una transición justa e inclusiva con las personas con discapacidad
 1. *Conceptualización de la discapacidad*
 2. *Marco regulador de la transición justa e inclusiva*
 3. *Otros factores de incidencia: la acumulación de discriminación por edad y sexo y el impacto del tipo de discapacidad*
- III. LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN UN MUNDO DEL TRABAJO DESCARBONIZADO
 - A. Una cuestión estratégica
 - B. Los desafíos educativos y formativos para la inclusión laboral en un contexto descarbonizado
- IV. EL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ECONOMÍA DE TRANSICIÓN
 - A. El problema del empleo de las personas con discapacidad
 - B. Transformaciones en el mercado laboral y su impacto en las personas con discapacidad
- V. LA DISCAPACIDAD EN LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA Y OTROS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO
- VI. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS PROCESOS DE DESCARBONIZACIÓN
- VII. BREVES REFLEXIONES FINALES
Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La descarbonización constituye un proceso indispensable para enfrentar la crisis climática y propiciar un desarrollo sostenible, orientado a mitigar los efectos del cambio climático. En el contexto internacional esta transformación se encuentra en el núcleo de políticas estratégicas, siendo ejemplo de ello los conocidos Objetivos de Desarrollo Sostenible, enmarcados en la Agenda 2030 de la ONU (ODS, en adelante) o, en el marco de la Unión Europea, el Pacto Verde Europeo. Una serie de políticas que pretenden armonizar los esfuerzos de los Estados participantes hacia una economía más sostenible, integrando compromisos ambientales con justicia social y bajo el principio rector de que “nadie se quede atrás”¹.

1. En varios de los instrumentos que se aluden en el presente estudio se hace referencia a esta expresión. Baste ahora con mencionar el preámbulo de la mentada Agenda 2030 (Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible): «Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás». En el ámbito de la Unión Europea, el Pacto Verde contiene un Mecanismo para una Transición Justa (MTJ) que proporciona apoyo específico a las regiones y los sectores más afectados por la transición hacia la economía verde, siendo su consigna, “garantizar que nadie se quede atrás”. Véase en este sentido, algunos documentos divulgativos, por ejemplo, el siguiente que se contiene en la página web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860563/just_transition_mechanism_es.pdf.pdf.



El tránsito hacia una economía baja en carbono tiene un impacto significativo en la sociedad, especialmente en el ámbito económico y laboral. Dicho impacto se produce con el cambio del modelo productivo, al propiciarse la progresiva eliminación de procesos y productos contaminantes². Sin embargo, los efectos de estas transformaciones no son uniformes, sino que afectan de manera diferenciada, más severa, a los sectores más vulnerables de la población. La edad, el sexo, o la discapacidad son factores a tener en cuenta en el diseño de tales políticas. En este sentido, algunos estudios han explorado las repercusiones de la transición ecológica desde la perspectiva de género o edad evidenciando desigualdades y proponiendo medidas para abordarlas, siendo el análisis jurídico de los efectos específicos sobre las personas con discapacidad aún limitado³.

La incorporación de la perspectiva de discapacidad en este proceso es crucial. La reestructuración de sectores intensivos en emisiones, como la industria y el transporte, y la introducción de tecnologías limpias generan tanto oportunidades como desafíos particulares para el colectivo. Las personas con discapacidad, debido a múltiples barreras que enfrentan (físicas, tecnológicas, culturales, de accesibilidad...), están especialmente expuestas a experimentar una exacerbación de las desigualdades existentes si las políticas de descarbonización no integran adecuadamente sus necesidades. En este sentido, cabe añadir que los contextos de crisis o situaciones de incertidumbre para la economía (como las transformaciones estructurales de la misma, que acompaña a la transición energética) o, en general, contextos que producen un aumento del desempleo, históricamente han tenido un impacto desproporcionado en este grupo, profundizando su exclusión del mundo del trabajo y, consecuentemente, de otros espacios de participación social⁴.

Además, las transformaciones derivadas de estas políticas no solo redefinen el paradigma energético, sino que también abarcan cuestiones como el urbanismo, la movilidad, sistemas de empleo, áreas en donde las personas con discapacidad enfrentan obstáculos persistentes. Esto subraya la necesidad de diseñar políticas públicas

2. OIT: "Persons with disabilities and a just transition to low-carbon economy", Policy Brief, 2019, p. 2. Accesible en: <https://www.ilo.org/publications/persons-disabilities-just-transition-low-carbon-economy-1>.

3. Véase, entre otros: Belloso Martín, N.: "La transición ecológica justa e inclusiva en el medio rural: dificultades y oportunidades para el empleo femenino", Editorial Aranzadi, S.A.U., 2021; Sierra Hernáiz, E.: "La transición justa como instrumento de lucha contra la discriminación de sexo en el marco de las relaciones socio-laborales", en María Blázquez, E. y Sierra Hernáiz, E. (dirs.): *La transición justa desde la perspectiva de género*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 63-87; Ordóñez Pascuan N.: "Edad y retos laborales en un escenario de transición ecológica", en Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta, H. (dirs.): *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 149-182.

4. Véase, OCDE: *Sickness, Disability and Work breaking the barriers, a synthesis of findings across oecd countries*, OCDE, 2010, p. 31; o Rey Pérez, J. L.: "Propuestas para la plena integración laboral de las personas con discapacidad", en Rey Pérez, J. L. y Mateo Sanz, L. (edits.): *El empleo de las personas con discapacidad: oportunidades y desafíos*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 393-411, p. 401. Sobre los procesos de cambios más acuciantes: OIT, Fundación ONCE y Disability Network: "Making the future of work inclusive of people with disabilities", 2019. Accesible en: <https://biblioteca.fundaciononce.es/publicaciones/colecciones-propias/programa-operativo/making-future-work-inclusive-people>. En el quinto de los objetivos identificados en el documento como hoja de ruta se encuentra "Garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en las iniciativas dirigidas a las nuevas áreas de crecimiento, por ejemplo, la economía baja en carbono y verde" (p. 33).

inclusivas que garanticen el derecho de estas personas a participar plena y efectivamente en el nuevo marco de sostenibilidad que surge de la descarbonización. La falta de consideración de este colectivo podría no solo perpetuar situaciones discriminatorias, sino también representar un retroceso en los avances alcanzados en su protección. Solo si se garantiza que las personas con discapacidad no se queden atrás podremos hablar de transición justa.

En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo llevar a cabo un análisis crítico del marco jurídico que rige el proceso de descarbonización integrando la perspectiva de la discapacidad y centrado en las repercusiones en el empleo del colectivo. Para ello, el análisis se fundamenta en una revisión de índices y datos empíricos que reflejan la situación de las personas con discapacidad en este proceso, así como en informes oficiales elaborados por distintas instituciones nacionales e internacionales que orientan las políticas públicas relacionadas con su inclusión. Asimismo, se revisarán los distintos instrumentos que concretan la transición hacia una economía baja en carbono para revisar la presencia en ellos de la discapacidad.

II. MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCARBONIZACIÓN, LA DISCAPACIDAD Y EL EMPLEO EN EL CONTEXTO DE UNA TRANSICIÓN JUSTA

A. Breve aproximación a los conceptos de descarbonización y transición justa

El cambio climático constituye uno de los principales desafíos contemporáneos para la humanidad, lo que exige la adopción urgente de medidas transformadoras que impulsen modelos de economía circulares y sostenibles. Es en este marco en el que se encuadran las políticas de descarbonización. Ante este reto, las políticas de descarbonización han de adquirir la relevancia de demandar un cambio estructural que no solo aborde la mitigación de los efectos climáticos, sino que también promueva una economía verde y resiliente a largo plazo⁵.

Como se ha destacado en sede introductoria, esta transición hacia una economía descarbonizada conlleva costos y sacrificios, a la par que genera oportunidades significativas, tanto en términos de desarrollo empresarial como de beneficios sociales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, en adelante) estima que la sustitución de los procesos contaminantes por otros más eficientes energéticamente podría generar hasta 18 millones de puestos de trabajos netos en todo el mundo, mientras que la Unión Europea (en adelante UE) prevé la creación de 1,2 millones de empleos en su territorio⁶. Sin embargo, para que estos efectos –tanto los favorables como los

5. Cabe señalar que la Guerra de Ucrania y la crisis energética ha provocado una interrupción en la tendencia de aplicación de estas políticas relacionadas con la disminución de la utilización del carbón en los procesos productivos, habiendo reabierto muchos países centrales eléctricas en estos tiempos. *Vid.* CEDEFOP: “Skills in transition: the way to 2035”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, p. 45.

6. Se estima que en el mundo se ganarán 24 millones de empleos y se perderán 6, siendo la ganancia neta de 18. Véase OIT: “World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs” OIT, Genova, 2018, p. 43. Accesible en

adversos– de este proceso se distribuyan equitativamente, resulta imprescindible un enfoque de “transición justa”. Este concepto requiere la redistribución proporcional de los costos y beneficios de la transición en la sociedad, mediante la implementación de políticas que reduzcan los impactos adversos y maximicen las oportunidades para todos los colectivos.

El marco institucional juega un rol crucial en este proceso, ya que tiene la virtualidad de proporcionar herramientas para garantizar que la transición sea justa e inclusiva. En este contexto, además, la tecnología emerge como un instrumento clave para coadyuvar tanto en la mitigación de efectos negativos como para la potenciación de nuevas oportunidades económicas y laborales⁷.

En el plano internacional, la OIT y la UE han liderado el diseño de políticas orientadas hacia una transición justa. Este concepto aparece por primera vez en 2013 en el seno de la 102ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT⁸ en la que se adoptaron ciertos acuerdos que se desarrollaron en las Directrices sobre Transición Justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles y en el Acuerdo de París en 2015⁹, ratificado –este último– por la Unión Europea (2016) y por España (2017).

A nivel de la Unión, también existen instrumentos claves como el Pacto Verde Europeo del año 2019 y la Estrategia a largo plazo de descarbonización a 2050, que establecen una hoja de ruta integral para alcanzar la neutralidad climática en 2050. Además, incluyen medidas estratégicas destinadas a reducir las emisiones, fomentar energías limpias y transformar los sectores económicos hacia modelos sostenibles, todo ello, sin perder de vista la equidad y la inclusión.

En el contexto español, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, consagra la Estrategia de Transición Justa (art. 27), de ámbito estatal, introduciendo instrumentos específicos como los Convenios de Transición Justa (CTJ, en adelante). Estos acuerdos tienen como objetivo materializar las actuaciones previstas en las concretas zonas geográficas afectadas por la transición promoviendo «la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones¹⁰». Ha día de hoy se han suscrito quince CTJ. Además, el Plan de

https://webapps.ilo.org/weso-greening/documents/WESO_Greening_EN_web2.pdf y, en relación con la Unión Europea, Comisión Europea: “Employment and Social Developments in Europe” European Commission, 2019, p. 25.

7. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030”, 2021, p. 10: “la transición verde ofrece oportunidades, gracias al uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”.

8. OIT: “Resolution concerning sustainable development, decent work and green jobs”, 2013. Accesible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_223785.pdf.

9. OIT: “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos”, 2015. Accesible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf.

10. Véase el artículo 28 LCCTE. Por su parte, el artículo anterior, que contempla la Estrategia de Transición Justa, establece en su apartado segundo que la misma ha de incluir como contenido “a) Identificación de colectivos, secto-

Recuperación, Transformación y Resiliencia¹¹, conocido instrumento presentado por España para el desarrollo de los fondos europeos de recuperación Next Generation EU y que se extenderá en su ejecución hasta 2026¹², contemplaba como primer eje la reorientación del modelo productivo «impulsando la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la economía, el desarrollo del almacenamiento de energía, la economía circular, las soluciones basadas en la naturaleza y la mejora de la resiliencia de todos los sectores económicos».

B. Una transición justa e inclusiva con las personas con discapacidad

1. Conceptualización de la discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, hecha en Nueva York en el año 2006 (la Convención, en adelante) y ratificada por España (2007) y la Unión Europea (2009), es considerada un hito jurídico por varias cuestiones. En primer término, porque reconoce la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, pero también, puesto que introduce un enfoque social y dinámico de la discapacidad, consagrando la superación de la perspectiva individual y asistencial¹³. Ya en la letra e) del preámbulo de la Convención se adelanta que los Estados partes reconocen «que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás», aseveración que se reafirma con la definición de persona con discapacidad que se recoge en su artículo primero: “Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Obsérvese que este dinamismo que subyace de la noción de discapacidad que contempla la Convención (al definirla como una relación causal entre personas con déficits de salud y una serie de barreras sociales o contextuales que pueden ser físicas, culturales, etc. y de la que surge una situación de desigualdad), tiene especial trascendencia en lo que aquí nos atañe. Todos estos cambios y procesos de transformación a los que se vienen aludiendo tendrán la virtualidad de modificar el entorno

res, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono”.

11. Véase en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf.

12. Véase el art. 26.5d) del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

13. Véase Palacios Rizzo, A. y Bariffi, F.: La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. *Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007, p. 11.

o de forma positiva, haciéndolo más inclusivo al limar los obstáculos que encuentran en el desarrollo de su vida las personas con discapacidad o, por el contrario, de forma negativa, incrementando las barreras del entorno.

Entre el elenco de derechos reconocidos en la Convención destaca el derecho al trabajo y al empleo (art. 27), que incluye el acceso a entornos laborales «abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad», estableciendo la obligación de los Estados de salvaguardar y promover el mismo mediante la adopción de medidas antidiscriminatorias y de acción positiva (apartado 1). Pero la Convención también se preocupa de su cumplimiento con la creación ad hoc de un órgano de garantías para los Estados firmantes de su protocolo facultativo (art. 34): el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. A este respecto, tiene especial importancia la Observación general núm. 8 del año 2022 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo, dictada por el referido Comité en el ejercicio de sus competencias con el objeto de aclarar las obligaciones que se derivan del citado artículo 27. Y ello puesto que en la misma se subraya –tal y como se verá– la relevancia de la transición justa y la economía verde para garantizar este derecho.

Por último, cabe añadir que las personas con discapacidad representan aproximadamente el 15 % de la población mundial, aunque los datos pueden variar debido a la escasez de fuentes oficiales. En España se estima que en 2023 había 4,7 millones personas con discapacidad, lo que representa aproximadamente el 9'5 % de la población, cifra que se prevé que aumente a 6,6 millones en 2050¹⁴. Estas estadísticas subrayan la necesidad de políticas inclusivas que consideren las barreras específicas del colectivo en los procesos de transformación económica.

2. Marco regulador de la transición justa e inclusiva

Teniendo en consideración la situación crítica que atraviesa el planeta, la transición hacia la economía baja en carbono debe ser rápida pero también y justa. Estamos ante una cuestión de “justicia climática¹⁵” y de justicia social.

En este sentido, se aprecia como las instituciones son conscientes de ello y atisbaba desafíos y oportunidades que pueden convertirse en facilitadores o en barreras para la inclusión de las personas con discapacidad. Retomando los instrumentos de la ONU, la Observación núm. 8 del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2022, a la que antes se ha hecho referencia, destaca la importancia de estas cuestiones respecto a tres desafíos actuales: los cambios tecnológicos (las nuevas tecnologías, incluida la inteligencia artificial y el cambio al trabajo digital), la respuesta a la crisis (de la COVID) y la transición a una economía verde (p. 2). En este

14. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: “Libro Blanco sobre empleo y discapacidad”, 2023, p. 360. Accesible en: <https://www.sis.net/documentos/ficha/586922.pdf>.

15. Acuerdo de París de la ONU del año 2015, p. 2. Accesible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf.

sentido, establece en su apartado 81.f) que para garantizar este derecho al trabajo y al empleo de las personas con discapacidad los Estados han de velar por integrar al colectivo en las áreas emergentes, incluyendo, entre otras, la transición a una economía verde. Por su parte, varios de los ODS también se relacionan claramente con la inclusión de las personas con discapacidad en el proceso de transición justa, siendo este aspecto esencial para su cumplimiento, por ejemplo, el 8 (en su meta 5, “pleno empleo y trabajo decente”) que aspira a «lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad» o el 9 (en su meta 2 y 4) que aboga por una industrialización inclusiva y sostenible.

Esta visión de una transición inclusiva es la que ha adoptado también la Unión Europea en sus instrumentos específicos. Centrándonos ahora en los previstos para las personas con discapacidad, se observa como en su “Estrategia para los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030¹⁶”, se subraya en varios pasajes la necesidad de que la transición hacia una economía climáticamente neutra sea tanto justa como inclusiva, involucrando activamente a las personas con discapacidad. La estrategia establece que este colectivo debe contar con medidas educativas, de capacitación y participación para garantizar que no se vean marginados en el contexto de la transición ecológica, promoviendo así una igualdad de oportunidades real y efectiva¹⁷: apoyo expreso a estas estrategias (p. 3) la educación inclusiva (p.18), la participación (p. 19) la capacitación (p. 34). Algunas referencias análogas se pueden encontrar en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030, hoja de ruta diseñada para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad en nuestro país¹⁸.

En cuanto a la fórmula para alcanzar estos objetivos cabe resaltar que la OIT fomenta para “guiar las transiciones hacia el futuro del trabajo”, la utilización del diálogo social con el objeto de procurar el consenso y la participación de los agentes principales de las relaciones laborales en estas cuestiones claves. El enfoque de la vigente Estrategia de Transición Justa en España se asienta sobre las bases sentadas a nivel internacional y en concordancia propone (2) “garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades [...] mediante medidas para colectivos con especiales dificultades”.

De lo anterior se deriva que una transición justa conlleva necesariamente intervención económica y social para garantizar la redistribución de beneficios y cargas. En

16. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030”, 2021.

17. Véanse las páginas 3, 18, 19 y 34. La Estrategia establece además que, para hacer que Europa esté libre de barreras, los Estados miembro deben incorporar la accesibilidad en todas las políticas y acciones relevantes, en particular las relacionadas con el Pacto Verde Europeo, la oleada de renovación y la nueva Bauhaus Europea, y los profesionales deben recibir formación en accesibilidad (pp. 4-5).

18. Véanse pp. 47 y 86 y ss. de la Estrategia Española sobre Discapacidad, aprobada por Consejo de Ministros de 3 de mayo de 2022. Accesible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/discapacidad/docs/estrategia-espanola-discapacidad-2022-2030-def.pdf>.

este proceso es crucial que las personas con discapacidad participen en la adopción de decisiones y que las mismas sean consideradas¹⁹. En este camino deben abordar aspectos críticos como las exigencias de nuevas habilidades laborales, la transformación de sectores productivos y la accesibilidad tecnológica, asegurando que las políticas de descarbonización no perpetúen la exclusión del colectivo. En este sentido se abrirán una serie de cambios en el empleo (creación, eliminación, sustitución y transformación)²⁰ que deben ser aprovechados y acompañados con un cambio en los modelos educativos.

En definitiva, una transición no puede ser justa si su aplicación se obvia la marginalización persistente de las personas con discapacidad en el mundo del empleo y los efectos desproporcionadamente adversos de los cambios en el colectivo²¹. Y, en favor de ello, existe un marco institucional sólido (tal y como se ha visto en este apartado y en el anterior) de derechos humanos que prevé la promoción de una transición a una economía baja en carbono justa e inclusiva con las personas con discapacidad. No obstante, habrá que descender sobre los instrumentos concretos que materializan estas políticas.

3. Otros factores de incidencia: la acumulación de discriminación por edad y sexo y el impacto del tipo de discapacidad

El análisis de la situación de las personas con discapacidad permite observar que su situación de vulnerabilidad no opera de manera aislada si no que se agrava al concurrir otros factores de discriminación, como el sexo o la edad. Si se puede afirmar que las personas con discapacidad afrontan una situación de discriminación estructural en todas las esferas de su desarrollo vital, esto será mayor si además de la discapacidad se acumulan otros “rasgos sospechosos” como los mentados. En España, dichas variables son especialmente relevantes, aunque en otras regiones se pueden sumar otros elementos como la raza, el origen étnico o la condición indígena, lo que exacerba las desigualdades. Así lo reconoce la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en su preámbulo (punto p) advierte sobre «la difícil situación en que se encuentran las personas con discapacidad que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición».

La intersección entre discapacidad (recuérdese que es inherente a la misma la existencia de barreras en el entorno) edad y sexo es particularmente visible en España. Según los datos disponibles, la prevalencia de la discapacidad aumenta significativamente con la edad, pasando de afectar a menos del 10 % de la población menor de 45 años a representar el 74 % de las personas mayores de 90, comenzando un

19. OIT y Disability Network: “Persons with disabilities and a just transition to low-carbon economy”, 2019, p. 2.

20. *Ibidem*, p. 4.

21. *Ibidem*, p. 2.

incremento notorio a partir de los 55 años²². Respecto al sexo, en general, mientras que el 58'6 % de las personas con discapacidad son mujeres el 41'4 % hombres. Resulta, además que, siguiendo la tendencia anterior, a medida que aumenta la edad, va disminuyendo el porcentaje de hombres que tienen discapacidad y aumenta el de mujeres, llegando a alcanzar estas el 71 % del grupo de edad de mayores de 90 años. Este fenómeno, que inicialmente presenta una incidencia masculina en las primeras etapas de la vida, se invierte a partir de los 35-45 años, momento en el que las mujeres enfrentan mayores barreras educativas, laborales y sociales, acumulando desventajas que se profundizan con el tiempo²³.

El impacto diferencial de la discapacidad por género encuentra una de sus explicaciones en la interacción entre las barreras estructurales y las oportunidades de desarrollo personal. Las mujeres con discapacidad, desde etapas tempranas, enfrentan mayores obstáculos en su acceso a la educación y formación profesional, lo que deriva en una limitada inserción en el mercado laboral y una menor capacidad económica para garantizar su bienestar. En el ámbito laboral, estas desigualdades se agravan aún más debido a las barreras específicas que enfrentan en sectores con alta incidencia de precariedad, desigualdad salarial y segregación ocupacional²⁴.

Además del sexo y la edad, el tipo de discapacidad también tiene un peso considerable en las barreras enfrentadas por las personas con discapacidad, especialmente en el ámbito del empleo, por lo que son cuestiones a tener en cuenta a la hora de diseñar estos procesos. En este sentido, en el informe general núm. 9" 2023 del Observatorio sobre Discapacidad y Mercado de Trabajo en España (ODISMET) se advierten importantes diferencias, aunque se puede observar una tendencia general al alza de la población activa con discapacidad²⁵. Estas diferencias tienen una incidencia directa en las oportunidades de empleo, ya que las personas con discapacidades físicas y sensoriales suelen enfrentarse a barreras ambientales y tecnológicas más evidentes, mientras que las discapacidades psicosociales e intelectuales enfrentan estigmas sociales más arraigados. Un diagnóstico de la situación de las zonas de transición debe incluir la incidencia de cada tipología de discapacidad para acomodar las futuras oportunidades a esta.

En definitiva, los procesos de descarbonización y la transición justa deben tener en cuenta estas intersecciones discriminatorias para evitar perpetuar o agravar las desigualdades existentes. Solo mediante un enfoque interseccional y una perspectiva inclusiva se podrá avanzar hacia un modelo de transición justa que erradique las discriminaciones múltiples y garantice el acceso equitativo a los beneficios de la descarbonización.

22. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco...*, ob. cit. p. 305.

23. *Ibidem*, p. 307.

24. *Ibidem*.

25. ODISMET, "Informe General 9. Principales resultados", 2023. Accesible en: <https://www.odismet.es/informes>, p. 18.

III. LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN UN MUNDO DEL TRABAJO DESCARBONIZADO

A. Una cuestión estratégica

La transición hacia una economía descarbonizada, plantea el ineludible desafío de garantizar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad en los procesos educativos y formativos que, a la postre habilitan su participación en el mundo laboral –transformado– coadyuvando a la inclusión social. En este contexto se entrelaza la marginación histórica del colectivo que encuentra barreras estructurales en su desarrollo vital con un mundo en el que se exigen nuevas competencias y especialización. Así, la educación y formación profesional de las personas con discapacidad adquieren un carácter estratégico para avanzar en los principios de igualdad y no discriminación, además de consolidar las políticas de transición justa y equitativa. Este enfoque refuerza el logro de los ODS, promoviendo una transición justa que sea social y ambientalmente equitativa.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su artículo 24, reconoce explícitamente el derecho a una educación inclusiva y de calidad. Este derecho ha sido objeto de interpretación por parte del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, subrayando la necesidad de garantizar el acceso a todas las etapas educativas y formativas²⁶.

B. Los desafíos educativos y formativos para la inclusión laboral en un contexto descarbonizado

Las nuevas oportunidades que emergen de la descarbonización, en los denominados “empleos verdes” y en los sectores transformados por la transición ecológica pero también los relacionados con la transformación digital, se caracterizan por su alta demanda de cualificación técnica y/o especialización, para los que se precisaría adquirir habilidades emergentes²⁷. A este respecto, y según el Libro Blanco sobre empleo y discapacidad, “el colectivo de personas con discapacidad presenta sistemáticamente un nivel de estudios inferior que el total de la población española”²⁸. Las cifras son muy reveladoras:

- Estudios básicos e inferior (no saben ni escribir, estudios primarios incompletos, estudios primarios o equivalentes y educación secundaria obligatoria de primera etapa): 78'4 % de las personas con discapacidad frente al 50'5 % del total de la población.

26. En este caso en la Observación general núm. 4 de 2016 sobre el derecho a la educación inclusiva del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

27. CEDEFOP: *Skills in transition...*, ob. cit. ,p. 37.

28. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco...*, ob. cit. p. 307.

- Estudios secundarios (Bachillerato y FP de grado medio): 11 % de personas con discapacidad frente al 19'5 % de la población en general.
- Estudios superiores (FP superior o estudios universitarios o equivalentes): solo un 10'5 % de las personas con discapacidad tienen estudios superiores frente al 30 % de la población en general.

Pero se puede profundizar un poco más en los datos. Si consideramos los estudios relacionados con disciplinas estratégicas para la transición sostenible el panorama es aún más desalentador puesto que la representación de las personas con discapacidad en ella es escasa. Hacemos referencia a los estudios vinculados a los sectores de las Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM), esenciales para la innovación en empleos verdes.

Comenzando en el ámbito universitario, es de destacar que únicamente el 1'6 % de los estudiantes tienen discapacidad. La participación en estudios de STEM es particularmente baja, únicamente un 0'7 % de los estudiantes están matriculados en ellos. Contrasta con el 2'2 % de estudiantes con discapacidad en disciplinas relacionadas con Artes y Humanidades²⁹.

Si observamos los índices de Formación Profesional (FP), se refleja una situación similar, con una concentración mayoritaria en la FP Básica (6'2 %) y una presencia marginal en la FP de Grado Superior (0'6 %)³⁰.

Si hacemos un análisis con perspectiva de género comprobamos un aumento de la desigualdad, ya que las mujeres con discapacidad presentan, en promedio, niveles de estudio inferiores a los de los hombres³¹. Recuérdese que según los datos socio-demográficos antes expuestos, en la etapa formativa hay más porcentajes de jóvenes con discapacidad hombres, hasta que se alcanza una edad intermedia o madura, invirtiéndose la tendencia a los 45 años. Esta situación refuerza la exclusión en un doble sentido, al perpetuar las brechas educativas y de género en sectores tradicionalmente masculinizados, como las disciplinas STEM y los empleos verdes.

En definitiva, este diagnóstico evidencia la existencia de barreras que limitan el acceso a programas educativos y formativos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás, incidiendo aún más en currículos que proporcionen las habilidades técnicas requeridas para los empleos verdes y limitando su participación en sectores de alta demanda en la transición ecológica. La baja participación en STEM y en niveles avanzados de formación no solo restringe las oportunidades laborales de las personas con discapacidad, sino que también priva al mercado

29. Fundación Universia: "VI Estudio sobre la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Sistema Universitario Español", 2023, p. 17. Accesible en: <https://www.fundacionuniversia.net/content/dam/fundacionuniversia/pdf/VI%20Estudio%20Universidad%20y%20Discapacidad%20ACCESIBLE.pdf>. Estos índices son extrapolables al ámbito de la Unión Europea. Véase Comisión Europea: "Employment and Social Developments in Europe", European Commission, 2019, pp. 56 y 57.

30. BF Consultores: "Estudio sobre la atención a la discapacidad en la Formación Profesional", Real Patronato sobre Discapacidad y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022, pp. 13 y 24. Accesible en: <https://www.siiis.net/documentos/ficha/582155.pdf>.

31. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco...*, ob. cit. p. 310.

laboral de una fuerza de trabajo diversa y capaz de contribuir a los desafíos climáticos. Las mujeres con discapacidad enfrentan una doble discriminación, dado que presentan, en promedio, menores niveles de estudio que los hombres con discapacidad. Este desbalance refuerza las brechas de género y exclusión en sectores tradicionalmente masculinizados, como los empleos verdes y las disciplinas STEM.

Frente a este panorama, resulta imprescindible la implementación de políticas educativas inclusivas y accesibles que promuevan la participación de personas con discapacidad en sectores estratégicos. Esto implica no solo la eliminación de barreras físicas, tecnológicas y sociales, sino también el diseño de programas que fomenten su interés y retención en áreas clave para la transición sostenible. La identificación de sectores en los que surgen nuevas oportunidades para las personas con discapacidad ayuda a establecer prioridades en orden de eliminar las barreras en el ámbito educativo. A eso nos dedicamos a continuación.

IV. EL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ECONOMÍA DE TRANSICIÓN

A. El problema del empleo de las personas con discapacidad

Ciñéndonos ya en exclusiva al ámbito del empleo de las personas con discapacidad en el contexto de la economía de transición, observamos de nuevo una compleja interacción entre los cambios estructurales del mercado laboral y las barreras históricas que enfrenta el colectivo. Según datos del Instituto Nacional de Estadística se estima que existen sobre 1'9 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar lo que representaría algo más de un 6 % de la población entre la franja de los 16 a 64 años. Aunque de los informes consultados se desprende claramente un crecimiento paulatino del número de personas con discapacidad en la referida franja, se prevé un descenso gradual a partir de 2031 que llegará hasta un estancamiento en 2050 con aproximadamente unos 1'6 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar³².

En el empleo, la situación del colectivo también se puede describir con el término discriminación. La que enfrentan las personas con discapacidad desde un punto de vista cualitativo, con peores condiciones laborales por lo general, como cuantitativo, con una representación desproporcionada en este ámbito³³. La transición hacia una economía descarbonizada añadiría nuevas complejidades a este panorama de discriminación, por el crecimiento de empleos en sectores sostenibles y la contracción de ocupaciones tradicionales asociadas con industrias intensivas en carbono.

32. Datos extraídos de INE: "El Empleo de las Personas con Discapacidad", Instituto Nacional de Estadística (EPD)1, 2022 y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco...*, ob. cit. p. 345.

33. Nos remitimos a los datos incluidos en el ya citado informe de ODISMET, *Informe General 9. Principales resultados*, 2023. Accesible en: <https://www.odismet.es/informes>. En este informe se evidencia una participación baja en el mercado laboral de las personas con discapacidad teniendo en cuenta la tasa de actividad, de empleo y de paro (pp. 22-42) y peores condiciones de trabajo, por ejemplo, en lo que respecta al salario, con una diferencia de un 17'8 % inferior que las personas sin discapacidad "es decir, 3.712,9 € al año" (p.71).

B. Transformaciones en el mercado laboral y su impacto en las personas con discapacidad

El mercado laboral en transición ecológica se orienta al crecimiento de empleos en industrias y servicios bajos en emisiones de carbono y a una lógica contracción de la producción y el empleo en sectores intensivos de este tipo de recursos³⁴. Se estima el aumento neto de empleo en sectores vinculados a las energías renovables, la readaptación de infraestructuras, la restauración de ecosistemas y la economía circular. Estas transformaciones demandan niveles más altos de cualificación. Sin embargo, la transición también implica la desaparición de empleos en sectores tradicionales como la industria manufacturera y la producción de energía fósil, con especial incidencia en ocupaciones manuales y no cualificadas.

Según estudios en la materia las tendencias del mercado laboral europeo hasta el año 2035 identifica entre los sectores que reducirán más empleo a largo plazo por las políticas de transición ecológica y tecnológica a la agricultura (sin perjuicio de algunas políticas que pueden mejorar estos datos si emergen relacionadas con el impulso de cambio en la producción de vitamina de origen vegetal para cambiarlas por las animales), las industrias primarias (relacionadas con el carbón, el petróleo y el gas)³⁵. En relación con ocupaciones concretas, se espera que asciendan las oportunidades de empleo para profesionales de perfil técnico y/o de ingeniería, profesionales de la ciencia y la ingeniería, de los servicios y juriscas, con conocimiento de la nueva normativa que emerge³⁶. Por el contrario, se prevé un detrimento en los empleos de tipo manual, sobre todo en la fabricación de metales, máquinas, operadores de plantas y ensambladores (aunque por otro lado estos podrán participar en nuevas fábricas de reciclaje o instalaciones de gestión de residuos), así como en ocupaciones no manuales y no cualificadas³⁷.

En el caso de las personas con discapacidad, esta dinámica puede resultar especialmente desafiante. Y es que, si nos atenemos a los datos del SEPE, la ocupación con más contratos anuales para el colectivo de persona con discapacidad está relacionadas con los sectores perjudicados. Por ejemplo, la segunda que más empleo genera es la de peón en la industria manufacturera, un sector particularmente vulnerable a los cambios asociados con la transición ecológica³⁸. Aunque existen oportunidades en sectores emergentes como la gestión de residuos y el reciclaje, estos empleos

34. Véase al respecto de estas cuestiones OCDE: "Employment Implications of Green Growth: Linking jobs, growth and green policies", 2017.

35. CEDEFOP: *Skills in transition...*, ob. cit., p. 35.

36. *Ibidem*, pp. 38 y 46.

37. *Ibidem*, pp. 39, 44 y 48.

38. SEPE: "Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad Estatal. Datos 2023", Servicio Público de Empleo Estatal, 2024, p. 40. En este sentido, en el último año se ha experimentado un notable descenso en este índice en ocupaciones a las que las instituciones vienen identificando como frágiles a la descarbonización, indicándose en el citado informe que "Sólo 6 ocupaciones de las seleccionadas han experimentado descenso interanual en el número de contratos registrados y cuatro de ellas pertenecen al grupo de ocupaciones de Peones: de las industrias manufactureras, agrícolas (excepto en huertas, invernaderos, viveros y jardines), del transporte de mercancías y descargadores y agrícolas en huertas, invernaderos, viveros y jardines" (p. 39).

requieren formación técnica específica que actualmente no está al alcance de una gran proporción de personas con discapacidad tal y como hemos visto. La tendencia hacia la eliminación de empleos de cualificación media y baja en Europa³⁹, combinada con el crecimiento de ocupaciones altamente especializadas, agrava la exclusión laboral de las personas con discapacidad. Pasemos a ver si los instrumentos particulares centrados en la implementación de las medidas valoran estas cuestiones del colectivo.

V. LA DISCAPACIDAD EN LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA Y OTROS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO

Los esfuerzos por alcanzar la neutralidad climática se han concretado mediante el despliegue de una pluralidad de políticas e instrumentos que abarcan desde normas internacionales a convocatorias de ayudas sectoriales para su implementación. En los niveles normativos superiores, se han constatado la presencia de la discapacidad al objeto de su consideración en la elaboración de las políticas y planes de desarrollo de estas. En este apartado se revisarán instrumentos específicos, esencialmente los Convenios de Transición Justa (CTJ) y los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica que se han efectuado (PERTE), para analizar su eficacia en la materialización de aquellas directrices generales. Estos mecanismos son cruciales, ya que vehiculan la ejecución de los objetivos estratégicos mediante inversiones públicas significativas estimadas en 500 millones de euros hasta el año 2050 según la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo⁴⁰.

Los Convenios de Transición Justa, como instrumentos de acción territorial integral, tienen por objeto materializar los principios y criterios de la Estrategia de Transición Justa que, conforme a sus objetivos, establece la necesidad de “garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades [...] mediante medidas para colectivos con especiales dificultades⁴¹”. En concordancia, la propia Estrategia establece la necesidad de que los Convenios propongan un desarrollo “inclusivo y equitativo en el territorio, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la empleabilidad y condiciones laborales de las mujeres y de colectivos con problemas de acceso al mercado laboral, como parados de larga duración, personas con discapacidad o población en riesgo de exclusión⁴²”.

No obstante, el análisis de los quince CTJ elaborados en España revela un cumplimiento insuficiente de estos objetivos. Aunque los CTJ contienen medidas dirigidas a la promoción de la inclusión social, las mismas suelen estar centradas en la mejora de

39. CEDEFOP: *Skills in transition...*, ob.. cit., p. 37.

40. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: “Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050”, 2020, p. 17. Accesible en: https://ec.europa.eu/clima/sites/its/its_es_es.pdf.

41. Véase el Objetivo 2 de Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: “Estrategia de Transición Justa”, 2019, p. 30. Accesible en: https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/el_instituto/Convenios_transicion_justa/common/Estatregia_Transicion_Justa_Def.PDF.

42. *Ibidem*, p. 45.

servicios comunitarios o el aprovechamiento de estos⁴³ y de accesibilidad universal, sin que se incluyan políticas concretas de carácter laboral orientadas a las personas con discapacidad. Tampoco se ha identificado en ninguno de ellos un análisis demográfico, socioeconómico y laboral de las personas con discapacidad en las áreas de incidencia de estos CTJ, a diferencia de otros colectivos vulnerables, como las mujeres, cuya situación es objeto de estudio en la mayoría de los casos, aunque, ciertamente, con un nivel de detalle limitado (limitándose a señalar el mayor índice de desempleo o la falta de oportunidades). Se demuestra una consideración insuficiente y desigual de los colectivos vulnerables.

Esta falta de atención específica constituye una desatención no solo a los mínimos establecidos en la normativa vigente, sino también a los principios rectores de la Estrategia de Transición Justa. La ausencia de diagnósticos específicos y de medidas concretas evidencia una invisibilidad del colectivo en el proceso de planificación, lo que puede perpetuar desigualdades estructurales.

En cuanto a los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica que se han efectuado (PERTE)⁴⁴, la situación no presenta tampoco avances significativos. Si nos centramos en el previsto para la Descarbonización Industrial, el más acorde con el objeto de este estudio y para el que se prevé una inversión pública de 3.100 millones de euros, se observa como carece de menciones específicas. A este respecto, recientemente se han publicado dos instrumentos de bases reguladoras de ayudas para la inversión en la materia: la Orden ITU/831/2024, de 2 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas para el desarrollo de instalaciones manufactureras altamente eficientes y descarbonizadas, como parte del PERTE de Descarbonización Industrial, en el marco PRTR y, con anterioridad, la Orden ITU/1434/2023, de 26 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas de actuación integral para la descarbonización de la industria manufacturera como parte del PERTE de Descarbonización Industrial en el marco del PRTR. Pues bien, ninguna de ellas, ni las correspondientes convocatorias contienen menciones a la discapacidad. Estas ayudas a la inversión relacionada con la descarbonización, en las que además participan las pequeñas y medianas empresas, deben de adoptar un papel más protagonista en cuanto a la inclusión.

En el resto de en los PERTE, tampoco se han localizado previsiones significativas para el colectivo. Se puede destacar el PERTE de Economía Social y de los Cuidados, en el que en los criterios de evaluación de los proyectos (art. 16) se valora como valor añadido (máx. 30 puntos) la participación en el equipo promotor del proyecto de personas con grado de discapacidad igual o superior al 33 %, personas en situación o riesgo de exclusión social o personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, con una puntuación máxima de 5 puntos⁴⁵.

43. Véanse los CTJ As Pontes y CTJ Valle del Nalón.

44. Hasta ahora se han aprobado doce proyectos estratégicos.

45. Orden TES/869/2023, de 22 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la Generación de un Tejido Económico, Inclusivo y Sostenible, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por su parte, en el marco del Instituto para la Transición Justa se han aprobado bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa⁴⁶. En ellas sí se observan algunas medidas referentes a la priorización de proyectos que atiendan a la accesibilidad universal y al compromiso creación empleo de personas con discapacidad. Sin embargo, se ponen en duda la efectividad de las mismas en cuanto al colectivo que nos ocupa, puesto que se aprecia un trato idéntico al proporcionado a otros colectivos como el de mujeres, mayores (más de 45 años), jóvenes (entre 18 y 30 años). En otras palabras, se incentiva por igual todo el empleo creado que sea distinto a la contratación de un hombre de entre 31 a 44 años⁴⁷.

Resultaría razonable, atendiendo a todo lo que se ha visto hasta ahora, que se incorporaran otras medidas más incisivas específicas y exclusivas para el colectivo que fomenten su empleo, como criterios de elegibilidad con el compromiso de crear empleo para personas con discapacidad, o la inclusión como requisito para la solicitud el cumplimiento de la normativa vigente en materia de inclusión laboral, con especial referencia a la obligación de reserva de empleo ex art. 42 del Texto Refundido que aprueba la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre)⁴⁸.

Dicho esto, se puede afirmar que, si bien el marco institucional actual, alienta a la adopción de medidas y diagnósticos específicos⁴⁹, estas previsiones no han sido acompañadas de medidas concretas. El alcance de los instrumentos revisados en este apartado es limitado e insuficiente al carecer de propuestas concretas para el colectivo.

Estas omisiones no solo dificultan la solución de las problemáticas existentes, sino que generan nuevas barreras para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Por tanto, conforme a los principios básicos en la materia, es imprescindible realizar un diagnóstico riguroso de la situación y adoptar medidas que fomenten la integración laboral de este colectivo en el contexto de la transición hacia una economía descarbonizada.

46. Orden TED/1239/2022, de 14 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a pequeños proyectos de inversión que generen o mantengan el empleo, promoviendo el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, para el periodo 2022-2027 y Orden TED/1240/2022, de 14 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, para el periodo 2022-2027.

47. Véase, a modo ejemplificativo, la Resolución de la presidencia del Instituto para la Transición Justa, O.A., por la que se convocan las ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, para el ejercicio 2023.

48. Tal y como se contempla en la participación de concursos públicos de contratación derivados de los procesos de transición, siendo requisito para participar en los mismos. Por ejemplo, base 7.2.d) de la Orden TED/823/2024, de 31 de julio, por la que se regula el procedimiento y los requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de energía eléctrica de instalaciones de generación de electricidad de procedencia renovable en el nudo de transición justa Lancha 220 kV y se procede a su convocatoria.

49. La propia Ley 7/2021, prevé que la Estrategia de Transición Justa incluya la identificación de colectivos vulnerables al proceso de transición [art. 27.2.a)] y que los convenios incorporen un diagnóstico de vulnerabilidad de los colectivos afectados [art. 28.3.a)].

VI. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS PROCESOS DE DESCARBONIZACIÓN

En atención a las cuestiones expuestas y a los déficits detectados, a continuación, se proponen algunas medidas tendentes a garantizar una transición justa e inclusiva para las personas con discapacidad en el contexto de las políticas de descarbonización. Máxime teniendo en consideración que los estados tienen un importante papel en la creación de un entorno propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y la protección de los derechos de las personas con discapacidad mediante la legislación antidiscriminatoria y la promoción de medidas de acción positiva⁵⁰.

- Primera: Garantizar en la transición justa el respeto al eje de la accesibilidad⁵¹.
 - a) Diseño para todos y accesibilidad universal. Los empleos verdes y las nuevas tecnologías deben diseñarse bajo el principio de accesibilidad universal. Asimismo, las ofertas laborales deben ser accesibles y, en su caso, incluir referencias específicas a las PCD como candidatos potenciales.
 - b) Obligatoriedad de los ajustes razonables. Las extinciones, modificaciones o cualquier medida derivada de la transición ecológica con impacto en el empleo de las personas con discapacidad deben ir precedida de un intento efectivo de realizar ajustes razonables. Todo ello de acuerdo con la jurisprudencia (tras la STJUE de 18 de enero de 2024, “Ca Na Negreta SA. - Asunto C-631/22) que asume los compromisos adquiridos por nuestro país en virtud del art. 27 de la Convención, la normativa española de ampliación y la propuesta de reforma del art. 49.1.e) ET que se encuentra en ciernes⁵².
- Segunda: Capacitación profesional y supresión de barreras educativas.
 - a) Eliminación de barreras educativas. Los índices relacionados con la educación evidencian la situación de discriminación del colectivo en este ámbito, siendo ello fundamental para una transición inclusiva. Resulta necesario reformar los sistemas educativos para que sean inclusivos y accesibles, reduciendo los obstáculos físicos, tecnológicos y culturales que enfrentan las personas con discapacidad.

50. OIT: *Persons with disabilities...*, ob. cit., p. 8.

51. Véase De Asís Roig, R.: “El eje de la accesibilidad y sus límites”, *Anales de derecho y discapacidad*, nº. 1, 2016, pp. 51-67.

52. Proyecto de Ley por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en materia de incapacidad permanente, publicado en el BO de las Cortes el 13 de septiembre de 2024.

- b) Programas de capacitación en sectores emergentes. Se ha de garantizar la adquisición por parte de las personas con discapacidad de habilidades necesarias en sectores emergentes mediante programas específicos o políticas activas de empleo.
- Tercera. Reconsideración del catálogo de medidas de acción positivas en el empleo.
- a) Incentivos estratégicos alineados con la descarbonización, Se han de diseñar incentivos vinculados a estrategias empresariales alineadas con la descarbonización que queden vinculados a la contratación de personas con discapacidad en sectores de empleo verde. Estos incentivos deberían priorizar el empleo ordinario, en línea con los estándares de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
 - b) La redistribución efectiva de incentivos. Los incentivos y bonificaciones a la Seguridad Social han de ser efectivas, por lo que se ha de redirigir estas ayudas para priorizar a los colectivos con más dificultades de acceso al empleo, entre ellos las personas con discapacidad, evitando la dispersión –y la consecuente falta de efectividad de las medidas– hacia grupos menos afectados⁵³.
 - c) Fomento del empleo con apoyo en sectores verdes⁵⁴. En este contexto puede ser una buena oportunidad para fomentar el empleo con apoyo en sectores verdes lo que permitiría, mediante la figura del preparador laboral especializado, acompañar a las personas con discapacidad en los procesos de transición mediante el apoyo en las nuevas habilidades requeridas en sectores sostenibles, minimizando o incluso derribando algunas de las barreras que trae consigo este proceso.
- Cuarta. Fortalecimiento del sistema de protección social.
- a) Compatibilidad entre pensiones y empleo. En relación con la citada reforma del art. 49.1.e) ET y de la habilitación normativa que se pretende con base en la disposición final segunda de la propuesta de norma antes reseñada⁵⁵ y tras la sorpresiva doctrina que emana de la Sentencia del Tribunal Supremo sala 4, núm. 544/2024 de 11 de abril, se ha de priorizar una

53. Se ha evidenciado esta problemática en el epígrafe anterior respecto a la temática que nos ocupa, pero también se desprende de la amplia consideración de colectivos incluidos en el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.

54. El empleo con apoyo es una media básica para la integración del colectivo, pero denostada en nuestro país pese a su reconocimiento expreso en el art. 41 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, sin que se le haya recibido un desarrollo legal suficiente.

55. Véase nota al pie nº 52.

reforma de la normativa reguladora de la incapacidad permanente que garantice fórmulas de compatibilidad entre pensiones y empleo que permitan que las personas con discapacidad puedan reconvertirse y acceder a empleos verdes sin perder recursos que en muchos casos son esenciales para realizar su vida.

b) Apoyo en períodos y sectores de transformación. Resulta preciso diseñar programas específicos para personas con discapacidad que puedan enfrentar pérdida de ingresos o empleo debido a la transición.

— Quinta. Diagnóstico y medidas concretas en instrumentos específicos

a) Diagnósticos exhaustivos y desagregados. Es imprescindible que los CTJ y los PERTES incorporen diagnósticos rigurosos que detallen la situación de las personas con discapacidad en los territorios y sectores afectados. La insuficiente de datos podría ser contraria al artículo 31 de la Convención.

b) Medidas específicas en los instrumentos de transición. Se deben establecer requisitos de contratación de PCD para las empresas beneficiarias de subvenciones públicas y valorar positivamente en las licitaciones y proyectos el cumplimiento de la normativa antidiscriminatoria y, concretamente de la reserva de empleo. Asimismo, es recomendable implementar ayudas específicas para trabajadores autónomos con discapacidad.

c) Participación del sector de la discapacidad organizada. Resulta clave asegurar que el sector de la discapacidad organizada participe en el desarrollo y seguimiento de estos instrumentos en todos los ámbitos en los que se desplieguen⁵⁶.

— Sexta. Especialización de los servicios públicos de empleo

Resulta esencial dotar a los servicios públicos de empleo de una especialización adecuada para atender las demandas de las personas con discapacidad en el marco de los empleos verdes, integrando unidades especializadas y personal capacitado para promover su inclusión efectiva en los nuevos sectores laborales.

VII. BREVES REFLEXIONES FINALES

La transición hacia una economía descarbonizada, enmarcada en el principio de justicia social, representa tanto un desafío como una oportunidad única para reconfigurar el mercado laboral hacia un modelo inclusivo y equitativo. Sin embargo, este proceso también corre el riesgo de profundizar las desigualdades existentes si no se adoptan

56. CERMI “Discapacidad y Transición Justa: Comentarios y aportaciones del CERMI (discapacidad organizada) al Instituto para la Transición Justa tras la sesión virtual de trabajo del 8 de noviembre de 2022”, CERMI, 2022.

medidas específicas que garanticen la plena integración de colectivos vulnerables, como las personas con discapacidad.

La falta de consideración adecuada hacia este colectivo en los instrumentos normativos y de planificación actualmente vigentes, como los Convenios de Transición Justa y los PERTE, refleja un desequilibrio en la identificación de prioridades. Esta omisión no solo compromete el cumplimiento de los estándares internacionales, como los artículos 24 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sino que también limita el alcance transformador de la transición ecológica en términos de justicia social.

Para garantizar que la transición justa sea verdaderamente inclusiva, es imprescindible adoptar un enfoque integral que no deje a nadie atrás. Esto requiere un compromiso firme por parte de los Estados, los empleadores y la sociedad civil para incorporar la perspectiva de la discapacidad en todas las fases de planificación, implementación y seguimiento de las políticas de descarbonización. Solo así será posible transformar los retos actuales en oportunidades reales de igualdad y justicia para todos.

La transición justa no solo es un compromiso con el medio ambiente, sino también con la construcción de una sociedad más equitativa. Promover la inclusión activa de las personas con discapacidad no es únicamente una obligación legal, sino una inversión en el potencial humano que beneficiará a toda la comunidad, reforzando la cohesión social y el desarrollo sostenible. La transición hacia una economía verde debe ser también una transición hacia la igualdad real.

Bibliografía

- De Asís Roig, R.: "El eje de la accesibilidad y sus límites", *Anales de derecho y discapacidad*, nº. 1, 2016, pp. 51-67.
- Belloso Martín, N.: "La transición ecológica justa e inclusiva en el medio rural: dificultades y oportunidades para el empleo femenino", Editorial Aranzadi, S.A.U., 2021.
- BF Consultores: "Estudio sobre la atención a la discapacidad en la Formación Profesional", Real Patronato sobre Discapacidad y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022. Accesible en: <https://www.siiis.net/documentos/ficha/582155.pdf>.
- CERMI: "Discapacidad y Transición Justa: Comentarios y aportaciones del CERMI (discapacidad organizada) al Instituto para la Transición Justa tras la sesión virtual de trabajo del 8 de noviembre de 2022", CERMI, Madrid, 2022.
- Fundación Universia: "VI Estudio sobre la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Sistema Universitario Español", 2023. Accesible en: <https://www.fundacionuniversia.net/content/dam/fundacionuniversia/pdf/VI%20Estudio%20Universidad%20y%20Discapacidad%20ACCESIBLE.pdf>.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco sobre empleo y discapacidad*, Real Patronato sobre Discapacidad; Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023. Accesible en: <https://www.siiis.net/documentos/ficha/586922.pdf>.
- Ordóñez Pascuan, N.: "Edad y retos laborales en un escenario de transición ecológica", en Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta H. (dirs.): *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Colex, A Coruña, 2024.
- Palacios Rizzo, A. y Bariffi, F.: *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007.



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

Sierra Hernáiz, E.: “La transición justa como instrumento de lucha contra la discriminación de sexo en el marco de las relaciones socio-laborales”, en María Blázquez, E. y Sierra Hernáiz, E. (dirs.): *La transición justa desde la perspectiva de género*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2022.