



Medidas sociales en el proceso de cierre de minas de carbón no competitivas

SOCIAL MEASURES IN THE CLOSURE PROCESS OF UNCOMPETITIVE COAL MINES

Thais Guerrero Padrón

Profesora Contratada Doctora de Derecho el Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Cádiz

thais.guerrero@uca.es  0000-0002-4814-6266

Recibido: 01.06.2025 | Aceptado: 17.06.2025

RESUMEN

La política de la Unión Europea de fomento de las fuentes de energía renovables y de una economía sostenible y segura de baja producción de carbono ha supuesto un cambio de actuación política con afectación decisiva sobre el marco de la minería del carbón y particularmente sobre el empleo en este sector y las comarcas mineras. Las ayudas públicas que tradicionalmente subvencionaron este sector productivo, se dirigen ahora al cierre de las minas de carbón no competitivas, provocando un inevitable efecto devastador sobre el empleo. Este artículo repasa en las medidas de carácter social adoptadas con objeto de compensar la pérdida de empleo en las unidades productivas de empresas inscritas en el Plan de cierre nacional y fomentar la empleabilidad de tales trabajadores bajo fórmulas alternativas diversas. Las ayudas rebasan el marco temporal inicialmente propuesto por la UE (2018), lo que es revelador de la magnitud del empeño acometido.

ABSTRACT

The European Union's policy of promoting renewable energy sources and a sustainable and safe low-carbon economy, has brought about a political change that has had a decisive effect on the coal mining sector and particularly on employment in the mining regions. The public aid that traditionally subsidised this productive sector is now directed towards the closure of uncompetitive coal mines, with an inevitable devastating effect on employment. This article looks at the social measures adopted with the aim of compensating for the loss of employment in the production units of those companies included in the National Closure Plan, and to promote the employability of these workers under various alternative formulas. The aid exceeds the timeframe initially proposed by the EU (2018), which is indicative of the magnitude of the effort undertaken.

PALABRAS CLAVE

Descarbonización
Minas de carbón no competitivas
Plan de cierre
Ayudas por costes excepcionales
Transición justa

KEYWORDS

Decarbonisation
Uncompetitive coal mines
Closure plan
Exceptional cost aid
Just transition



SUMARIO

- I. EL DECLIVE DE LA MINERÍA DEL CARBÓN
 - II. ACTUACIONES A NIVEL NACIONAL EN EL PERÍODO 2013-2018
 - III. LA NECESARIA EXTENSIÓN DE LA VIGENCIA DE LAS AYUDAS POR COSTES EXCEPCIONALES A PARTIR DE 2018
 - A. Ayudas de carácter social para los trabajadores de las unidades de producción de carbón
 - 1. *Prejubilaciones*
 - 2. *Bajas indemnizadas de carácter voluntario*
 - 3. *Otras ayudas sociales*
 - B. Ayudas para restauración medioambiental
 - C. Medidas adicionales para los trabajadores del sector
 - D. Ayudas para el impulso económico y la reactivación de las comarcas mineras
 - E. Plan de acción urgente para las comarcas mineras
 - IV. CONSIDERACIONES FINALES
- Bibliografía

I. EL DECLIVE DE LA MINERÍA DEL CARBÓN

La política de la Unión Europea de fomento de las fuentes de energía renovables (solar o eólica, entre otras) y de una economía sostenible y segura de baja producción de carbono, ha supuesto un cambio de comportamiento con afectación decisiva sobre el marco de la minería del carbón y particularmente sobre el empleo en este sector y las comarcas mineras.

Desde los años 90, el sector de producción eléctrica a partir de combustibles fósiles como el carbón se venía beneficiando de ayudas y subvenciones públicas para garantizar el suministro de energía en la Unión. Exponente de esta situación es la Decisión 3632/93/CECA, de la Comisión, de 28 de diciembre, relativa al Régimen comunitario de las intervenciones de los Estados miembros en favor de la industria del carbón, que en su momento constituyó el marco jurídico para la concesión de ayudas a la minería del carbón en función de la concentración geográfica de la producción en determinadas áreas y la consiguiente dependencia económica generada.

A nivel nacional, el Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre, por el que se establece un régimen de ayudas para la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las zonas mineras, argumentaba:

En España, el carbón constituye el único recurso energético autóctono relativamente abundante, por lo que en su sostenimiento han de ser empleados los mecanismos que la normativa europea prevé. Dichos mecanismos se utilizarán con las limitaciones previstas, esto es, que las ayudas a la minería serán regresivas y compatibles con la liberalización del mercado y las empresas de difícil viabilidad reducirán su producción. Estos principios son los que determinan el contenido de las denominadas ayudas al funcionamiento y a la reducción de actividad de las empresas mineras y las ayudas destinadas a cubrir las cargas excepcionales vinculadas a planes de modernización, reestructuración y racionalización de la actividad.

Empezando el siglo XXI, el Reglamento (CE) nº 1407/2002 del Consejo, de 23 de julio de 2002, sobre las ayudas estatales a la industria del carbón, confirma esta tendencia,



señalando varios aspectos de interés que tienen como objetivo prioritario reforzar la seguridad energética de la Unión Europea.

En primer lugar, reconoce “el importante papel del carbón como fuente de energía autóctona” y a su vez, la preocupación existente por el “desequilibrio competitivo del carbón comunitario con respecto al carbón importado”. En segundo lugar –citando el Libro Verde *Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*¹–, señala la necesidad, conforme a los parámetros energéticos del momento, de tomar medidas que permitan acceder a las reservas de carbón comunitario y disponer del mismo. En tercer lugar y siguiendo esta línea argumental centrada en el protagonismo del carbón para el abastecimiento energético, defiende el apoyo financiero a la producción de carbón, reconociendo, no obstante, que “en el futuro, la mayor parte de la producción comunitaria de carbón seguirá sin ser competitiva con respecto al carbón importado”. Llegados a este punto, señala:

Una producción mínima de carbón, junto con otras medidas, especialmente las que tienen por objeto fomentar las fuentes de energía renovable, contribuirá al mantenimiento de una cuota de fuentes autóctonas de energía primaria, lo cual permitirá reforzar de manera significativa la seguridad energética de la Unión Europea. Por otra parte, una cuota de fuentes autóctonas de energía primaria facilitará la promoción de los objetivos medioambientales en relación con el desarrollo sostenible.

El Reglamento citado expiró el 31 de diciembre de 2010. Veinte días antes se aprobaba la Decisión del Consejo de 10 de diciembre de 2010, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas (2010/787/UE), aplicable a partir de 1 de enero de 2011 y con vigencia prevista hasta el 31 de diciembre de 2027 (art. 9).

La nueva Decisión 2010/787/UE confirma el avance progresivo hacia la descarbonización en favor de las energías renovables, en un contexto de lucha contra el cambio climático². Las ayudas públicas al sector de la minería del carbón cambian de signo: en lugar de continuar subvencionando una fuente energética que se considera cada vez menos rentable como es el carbón, ahora las ayudas públicas se dirigen principalmente al cierre de las minas de carbón no competitivas³.

Resulta elocuente cómo lo explica la introducción de la propia norma:

1. Comisión Europea: *Libro Verde de la Comisión*, de 29 de noviembre de 2000, «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» [COM (2000) 769 final - no publicado en el Diario Oficial].

2. “La UE, como ya se ha indicado, ha hecho una importante apuesta por la búsqueda de soluciones innovadoras de prevención y adaptación de/a los efectos del cambio climático, que permitan mejorar la gestión de los recursos y promuevan la utilización de las tecnologías eco-eficientes para disminuir los procesos ineficientes desde un punto de vista medioambiental, e incrementar el mercado de productos y procesos sostenibles, favoreciendo así la competitividad del mercado europeo”. Referencia de Parejo Navajas, Teresa: “Mecanismos de lucha contra el cambio climático en un mercado europeo sostenible”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 20, 2010. En la misma línea Chacartegui Jávega, Consuelo: “Transición Justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva”, en AA.VV: *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

3. Vid. Sánchez Galera, María Dolores: “La integración de las políticas energéticas y ambientales en la Unión Europea: Paradojas y contradicciones a la luz del paradigma de la sostenibilidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 43, 2016.



La pequeña contribución del carbón subvencionado a la combinación energética global ya no justifica el mantenimiento de estas subvenciones con el fin de garantizar el suministro de energía en la Unión. La política de la Unión de fomento de las fuentes de energía renovables y de una economía sostenible y segura de baja producción de carbono no justifican el apoyo indefinido a las minas de carbón no competitivas. (...) es posible que las minas de carbón no competitivas, que actualmente se benefician de ayudas al amparo del Reglamento (CE) no 1407/2002, ya no puedan optar a ellas y quizás se vean forzadas a cerrar.

El cierre de las minas no competitivas conlleva una serie de consecuencias perjudiciales de carácter social y medioambiental, afectando las primeras al empleo en el sector, drásticamente reducido en las últimas décadas, y a la población de las zonas afectadas, y las segundas, al entorno natural de las cuencas mineras, cuyas posibilidades de restauración medioambiental condicionan su reorientación hacia otro tipo de actividades económicas, todo lo cual revela una evidente situación de vulnerabilidad socio-laboral⁴.

A tal efecto, se requiere una actuación ordenada por parte de los Estados miembros, contemplando un “plan de cierre irrevocable de la mina y/o la financiación de costes excepcionales” de carácter social. Las ayudas estatales “deben ser decrecientes⁵ y limitarse estrictamente a las unidades de producción de carbón cuyo cierre está planificado irrevocablemente”. Los Estados miembros deben cuidar, asimismo, los efectos medioambientales con un plan de acción apropiado para mitigar el impacto que causa la producción de carbón de aquellas unidades productivas beneficiarias de ayudas al cierre, “por ejemplo, en el ámbito de la eficiencia energética, la energía renovable o la captura y el almacenamiento del carbono”. La situación descrita obliga, por tanto, a revisar las circunstancias de las unidades productivas de carbón con un doble propósito: de un lado, cerrar las minas no competitivas; y de otro, mantener la actividad minera allí donde sea competitiva⁶.

Las ayudas, conforme dispone la Decisión 2010/787/UE, se clasifican en dos categorías:

1. Aquellas destinadas al cierre de las unidades de producción de carbón⁷ para cubrir las pérdidas de la producción corriente, es decir, los costes relacionados

4. Un estudio en profundidad de estas consecuencias en Escribano Gutiérrez, Juan: “Convenios de Transición Justa: perspectivas jurídico-laborales”, en AA.VV.: *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 122.

5. El artículo 3.1 f) señala que: “El volumen global de las ayudas al cierre concedidas por un Estado miembro deberá seguir una tendencia decreciente: de la ayuda concedida en 2011, la reducción no deberá ser inferior al 25 % a más tardar a finales de 2013, al 40 % a más tardar a finales de 2015, al 60 % a más tardar a finales de 2016 y al 75 % a más tardar a finales de 2017”.

6. La Decisión limitó hasta 2018 la posibilidad de que los Estados miembros concedieran este tipo de ayudas para cubrir costes relacionados con el carbón destinado a la producción de electricidad. La minería que hubiera alcanzado condiciones de competitividad antes de 2018 podría seguir funcionando después de 2018, pero devolviendo las ayudas recibidas en el período 2011-2018.

7. Se consideran unidades productivas de carbón, a estos efectos, el conjunto de los lugares de extracción de carbón y de las infraestructuras que les dan servicio, subterráneas o a cielo abierto, que pueden producir carbón bruto de forma independiente de otras partes de la empresa.



con las operaciones de extracción, acondicionamiento del carbón y el transporte al punto de utilización, etc. (art. 3); tales unidades deberán estar inscritas en un plan de cierre que llegará a su término a más tardar el 31 de diciembre de 2018.

2. Las ayudas por costes excepcionales, para las “empresas que lleven a cabo o hayan llevado a cabo una actividad relacionada con la producción de carbón, a fin de que puedan cubrir los costes que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón y que no estén relacionados con la producción corriente”. En un anexo⁸, la norma menciona los costes que tienen esta consideración, de los que en todo caso hay que excluir los “resultantes del incumplimiento de las normas medioambientales”, como advierte el apartado segundo del artículo 4.

Posiblemente la dilatada relación de costes es debida a una intención integradora de la amplitud de fórmulas que las legislaciones nacionales barajan en situaciones similares. Luego, cada país miembro especificará, con arreglo al catálogo del art. 4 de la Decisión, las medidas objeto de ayuda en su caso.

II. ACTUACIONES A NIVEL NACIONAL EN EL PERÍODO 2013-2018

En España, el *Marco de actuación para la minería del carbón y las comarcas mineras en el período 2013-2018* es la expresión del acuerdo a que llegan el Ministerio de Industria,

8. El Anexo de la Decisión refiere “exclusivamente las siguientes categorías de costes y solo si son consecuencia del cierre de unidades de producción de carbón:

- a) el coste de prestaciones sociales derivadas de la jubilación de trabajadores que no tengan la edad legal de jubilación;
- b) otros gastos excepcionales a favor de los trabajadores que hayan perdido o pierdan su puesto de trabajo;
- c) el pago de pensiones e indemnizaciones ajenas al sistema legal a los trabajadores que hayan perdido o pierdan su puesto de trabajo y a aquellos que tuvieran derecho a percibir las antes del cierre;
- d) las cargas cubiertas por las empresas para la reconversión de los trabajadores a fin de facilitar la búsqueda de un nuevo empleo fuera del sector del carbón, en particular los costes de formación;
- e) los suministros gratuitos de carbón a los trabajadores que hayan perdido o pierdan su puesto de trabajo y a aquellos que tuvieran derecho a tal suministro antes del cierre, o su equivalente monetario;
- f) las cargas residuales derivadas de disposiciones administrativas, legales o fiscales que sean específicas al sector del carbón;
- g) las obras adicionales de seguridad en el interior de la mina derivadas del cierre de unidades de producción de carbón;
- h) los daños en las minas, siempre que sean imputables a unidades de producción de carbón que se hayan cerrado o estén cerrando;
- i) todos los costes debidamente justificados derivados de la rehabilitación de antiguas zonas de extracción de carbón, incluidas:
 - las cargas derivadas de las contribuciones a organismos encargados del suministro de agua y la evacuación de aguas residuales,
 - otras cargas derivadas del suministro de agua y la evacuación de aguas residuales;
- j) las cargas residuales en concepto de cobertura del seguro de enfermedad de los antiguos mineros;
- k) los costes relacionados con la resolución o modificación de contratos en vigor (por un valor máximo de 6 meses de producción);
- l) las depreciaciones intrínsecas excepcionales siempre que se deriven del cierre de unidades de producción de carbón;
- m) los costes de la nueva puesta en cultivo de la superficie”.

Energía y Turismo y los interlocutores sociales del sector⁹ para mantener “un papel destacado del carbón nacional dentro del mix energético, en una forma que no distorsione los mecanismos de mercado existentes en cada momento y siempre dentro de los límites establecidos en la legislación europea” y, al mismo tiempo, promover “las condiciones para facilitar la participación del carbón procedente de explotaciones competitivas más allá de 1 de enero de 2019, fecha límite establecida por la Unión Europea para las ayudas a la producción”¹⁰.

Este Marco de actuación sirve para planificar las políticas públicas de reordenación del sector de la minería del carbón en el período indicado, de conformidad con la Decisión 2010/787/UE, comprendiendo su ámbito de aplicación a todas las empresas que han ido beneficiándose de ayudas a la producción y, particularmente, a las unidades de explotación no competitivas incluidas en el Plan de Cierre nacional¹¹, cuyo cierre irrevocable, como se ha indicado, concluiría el 31 de diciembre de 2018. Se contemplan ayudas para financiar los costes sociales excepcionales dirigidos a aliviar las consecuencias sociales y regionales del cierre, particularmente los costes derivados de la extinción de relaciones laborales que provoca el cierre de las unidades productivas incluidas en el Plan de cierre nacional.

El Real Decreto 676/2014¹² desarrolló el régimen de ayudas señalando varios aspectos relevantes:

1. Son ayudas aplicables a todas aquellas empresas que tengan unidades de producción que hayan cerrado o estén cerrando antes de 31 de diciembre de 2018”.
2. Estas unidades de producción deben estar incluidas en el Plan de Cierre del Reino de España para la minería de carbón no competitiva.
3. Las ayudas solicitadas por las empresas y concedidas se destinan a la cobertura de costes excepcionales “a favor de los trabajadores que hayan perdido o pierdan su puesto de trabajo, a excepción de las empresas públicas de la minería del carbón que actúan bajo la forma de sociedades mercantiles estatales” (incluidas en un anexo del propio Real Decreto).
4. Su concesión se haría con cargo a los presupuestos de cada ejercicio económico.
5. Se establece un régimen de incompatibilidad con cualquier otra ayuda otorgada a las empresas beneficiarias “con el mismo objeto o finalidad por cualquier

9. El Marco de Actuación para la Minería del Carbón y las Comarcas Mineras para el período 2013-2018, fue acordado el día 31 de octubre de 2013 por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, con la central sindical FITAG-UGT, la Federación de Industria de CCOO, la Federación de Industria de USO y la agrupación de empresarios del sector, CARBUNIÓN. El texto del acuerdo se encuentra disponible en <https://www.transicionjusta.gob.es/content/dam/itj/files-1/Documents/Noticias/common/Nuevo-Marco-2013-2018.pdf>

10. Introducción del Acuerdo, p. 3.

11. El Plan de Cierre del Reino de España para la Minería del Carbón no Competitiva en el marco de la Decisión 2010/787/UE fue autorizado por la Decisión de la Comisión Europea de 27 de mayo 2016, C (2016) 3029 final, «Ayuda Estatal SA 34332 (2012/NN)-España-Ayudas destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón en España» (así se indica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 25/2018).

12. Real Decreto 676/2014, de 1 de agosto, por el que se establece el régimen de ayudas por costes laborales destinadas a cubrir costes excepcionales vinculados a planes de cierre de unidades de producción de las empresas mineras del carbón.



Administración Pública o entes públicos o privados, nacionales o internacionales, incluidos los importes que pudiesen corresponder del Fondo de Garantía Salarial" (art. 3.4).

6. Por último, las medidas se concretan en: a) ayudas sociales por costes laborales para trabajadores de edad avanzada, y b) ayudas sociales por costes laborales mediante bajas indemnizadas de carácter voluntario. Unas y otras con un régimen jurídico muy detallado.

El ámbito temporal del Real Decreto 676/2014 debía abarcar los ejercicios 2013 a 2018, en coherencia con las previsiones de la Decisión UE sobre la aplicación de estas ayudas (para las que precisaba, incluso, que debían ser "decrecientes"). No obstante, se constata finalizando 2018 que el proceso. Pese a la planificación señalada y los esfuerzos realizados, la situación en las comarcas mineras no ha experimentado cambios significativos; sigue habiendo una fuerte dependencia económica de la industria minera del carbón en aquellas áreas, con un aumento significativo del desempleo y limitadas oportunidades de reinserción laboral. Incluso las empresas incluidas en el Plan de Cierre continúan con bastantes trabajadores en plantilla¹³.

Al finalizar 2018, el panorama en este sector productivo permite diferenciar tres situaciones posibles:

1. El mantenimiento de la producción eléctrica basada en el carbón autóctono allí donde la actividad minera del carbón nacional resulta eficaz y competitiva. Esto requerirá, no obstante, medidas de apoyo para conservar dicha actividad y el empleo en estas unidades de producción por ser el único combustible autóctono capaz de contribuir a la seguridad de suministro.
2. No ha concluido el cierre planificado de las minas no competitivas antes del 31 de diciembre de 2018 y es necesario extender más allá de esa fecha el régimen de ayudas para cubrir los costes excepcionales a que aludía el art. 4 de la Decisión UE de 2010 (costes sociales).
3. En la misma línea se sitúa la reactivación de las comarcas mineras, necesitadas de continuar impulsando más allá de 2018 nuevas infraestructuras y proyectos de restauración del espacio natural afectado por la actividad minera, o con actividades económicas alternativas que favorezcan la generación de nuevos empleos para trabajadores excedentes de la minería del carbón.

13. La situación del empleo en el sector a inicios de 2018 revela que la industria extractiva de la minería del carbón autóctono estaba integrada por ocho empresas que agrupaban conjuntamente doce unidades de producción, estando ubicadas sus explotaciones en Asturias, León, Palencia y Teruel. Tales empresas daban empleo a un total de 1.677 personas en plantilla propia, de las que 1.056 pertenecían a la empresa pública HUNOSA y 621 a las privadas. De éstos, 1.447 trabajaban en unidades de producción de minería de interior y el resto, 230, en unidades de producción a cielo abierto. Datos extraídos del *Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el Periodo 2019-2027*, p. 13.



III. LA NECESARIA EXTENSIÓN DE LA VIGENCIA DE LAS AYUDAS POR COSTES EXCEPCIONALES A PARTIR DE 2018

La firma el día 24 de octubre de 2018 del *Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el Periodo 2019-2027*¹⁴ va a permitir replantear el tema y extender la vigencia temporal de las ayudas por costes excepcionales superando el límite que había previsto la Decisión 2010/787/UE.

Las dificultades en el proceso de cierre de las unidades de producción de carbón no competitivas son constantes, tanto a nivel de empleo debido a una ralentización de los procesos de reducción de plantillas respecto de la planificación prevista, generando a su vez un incremento estructural de desempleados, como en lo referente a los aspectos medioambientales, ya sea la restauración de los terrenos o la reactivación de las comarcas mineras con nuevos proyectos empresariales.

El Acuerdo Marco contempla una serie de medidas cuya finalidad última es la “reactivación económica y desarrollo alternativo de las comarcas mineras para lograr su transformación estructural, recuperación económica y bienestar social, así como la flexibilidad en las condiciones requeridas en las empresas que quieran continuar extrayendo carbón a partir de 2019 y que hayan de hacer frente a la devolución de las ayudas recibidas al amparo de la Decisión 2010/787/UE”¹⁵. Es evidente que las zonas afectadas están expuestas a una situación de riesgo de vulnerabilidad social que las administraciones no pueden pasar inadvertido¹⁶.

Con una línea continuista y perfilando algunos aspectos para mejorar la gestión de las ayudas, el Acuerdo Marco extiende el anterior régimen de ayudas sociales más allá del 31 de diciembre de 2018 para las empresas que participan en el Plan de Cierre y necesitan continuar reduciendo sus respectivas plantillas. Señala de nuevo unas ayudas por costes excepcionales, que pueden considerarse como medidas dirigidas a las empresas para compensarse de los costes que conlleva el cese en la actividad extractiva a nivel social, regional y medioambiental.

El Acuerdo Marco contempla, de un lado, ayudas por costes excepcionales destinadas a los trabajadores de las unidades de producción de carbón inscritas en el Plan de Cierre, y de otro lado, ayudas dirigidas a cubrir los costes de cierre de las unidades

14. https://www.transicionjusta.gob.es/content/dam/itj/files-1/Documents/Noticias/common/Acuerdo_Marco_para_una_transicion_justa_de_la_mineria_del_carbon_2019-2027.pdf.

15. Página 6 del Acuerdo Marco.

16. La adopción de cualesquiera medidas en este terreno debería considerar de antemano las premisas de lo que la profesora Salas denomina “Test de vulnerabilidad”: “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”. Salas Porras, María: “A vueltas con el concepto de vulnerabilidad socio-laboral en las estrategias de transición justa. Estudio desde la perspectiva internacional, comunitaria y nacional”. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 9, núm. 2, p. 74, <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.03>.



de producción y mitigación del impacto medioambiental. Estas medidas se complementan con un Plan Urgente cuya finalidad es promover una economía alternativa en las zonas afectadas, poniendo el acento en la creación y mantenimiento del empleo¹⁷.

A. Ayudas de carácter social para los trabajadores de las unidades de producción de carbón

El cierre de las unidades de producción en un contexto de reestructuración y modernización de la industria del carbón, provoca, más allá de su impacto en la producción corriente de carbón, consecuencias evidentes sobre la plantilla de las empresas del sector. A tal efecto, el Acuerdo Marco contempla ayudas sociales para la cobertura de costes excepcionales vinculados al cierre de unidades productivas a las que pueden acogerse las empresas mineras incluidas en el Plan de Cierre, siendo su finalidad asegurar el pago de indemnizaciones a los mineros que pierden su empleo a causa del cierre.

El Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras, garantiza medidas de apoyo inmediato a los trabajadores de la minería regulando el régimen jurídico de este tipo de ayudas, complementado por el Real Decreto 676/2014, de 1 de agosto, por el que se establece el régimen de ayudas por costes laborales destinadas a cubrir costes excepcionales vinculados a planes de cierre de unidades de producción de las empresas mineras del carbón.

147

1. Prejubilaciones

El art. 1 del Real Decreto-ley 25/2018 regula las “Ayudas sociales por costes laborales para trabajadores en edad avanzada”. En este caso se trata de ayudas para la extinción de contratos de trabajadores que no cumplen las condiciones legales para jubilarse, pero están próximos en edad¹⁸. En el momento de la solicitud de esta ayuda por la empresa, deben concurrir en el trabajador una serie de requisitos relativos a:

- La vinculación laboral con la empresa: “contrato indefinido en la empresa solicitante a 30 de junio de 2018”.
- La edad del trabajador, o el tiempo cotizado en el Régimen Especial de la minería del carbón, o el tiempo de actividad en este sector: “Tener, al menos, cuarenta y ocho años de edad equivalente, con la aplicación del coeficiente reductor que corresponda, o 25 años de cotización en el Régimen Especial de la Minería del Carbón, o, al menos, 20 años trabajados en las empresas mencionadas, si bien,

17. Un seguimiento de la efectividad de tales medidas se encuentra en los informes de la Comisión de minería, siendo el último de 16 de febrero de 2024. https://www.transicionjusta.gob.es/content/dam/itj/files-1/Documents/reactivacion_comarcas/common/20240116_Informe_Mineria.pdf.

18. Quedan excluidos de estas ayudas los trabajadores que hubieran optado a otras ayudas –como bajas incentivadas– al amparo de las normas que menciona el apartado 5 del artículo 1 del propio Real Decreto-ley 25/2018.

en este caso, el importe de la ayuda experimentará diferentes reducciones en función del periodo de antigüedad acreditado”.

- Su antigüedad en la empresa: “al menos, tres años consecutivos, contados a la fecha de la solicitud de estas ayudas”.
- Su carrera cotizatoria en el Régimen Especial de la Minería del Carbón o tiempo de actividad en el sector: “al menos, ocho años, o antigüedad de ocho años, al menos, en cualquiera de las plantillas de las empresas consideradas”
- Acreditar que tiene el período mínimo de cotización al cumplir la edad ordinaria de jubilación¹⁹ para acceder a la pensión en cualquier régimen de la Seguridad Social.

La extinción de la relación laboral del trabajador debe haber tenido lugar antes del 31 de diciembre de 2018, o entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2025, para aquellos trabajadores que realicen labores de cierre y rehabilitación del espacio afectado por el cierre de la mina²⁰.

Los trabajadores acogidos a estas ayudas tienen derecho al reconocimiento, por una sola vez, de la prestación por desempleo por el período máximo legal, al margen de las cotizaciones previas satisfechas y del período de prestación consumido hasta la fecha de la referida situación legal de desempleo (prestación por desempleo denominada “contador a cero”). Cuando finaliza la prestación por desempleo, se garantizan a estos trabajadores “las cotizaciones necesarias a la Seguridad Social, según las bases normalizadas de su categoría vigentes cada año, siempre que el régimen de inscripción de su empresa lo permita, que se harán efectivas mediante la firma de los correspondientes convenios especiales hasta la edad legal de la jubilación conforme a lo previsto en el artículo 161 y en la disposición transitoria vigésima de la LGSS”²¹ (art. 9.6 del Real Decreto 676/2014).

Al finalizar la prestación por desempleo, se garantiza a los trabajadores acogidos a estas ayudas “las cotizaciones necesarias a la Seguridad Social, según las bases normalizadas

19. Conforme al artículo 205 y disposiciones adicional primera y transitoria séptima de la LGSS.

20. Señala el apartado 3 del artículo 1 que “la cuantificación de las ayudas se realizará de conformidad con lo previsto en el artículo 9 del Real Decreto 676/2014, garantizándose el reconocimiento del setenta y dos por ciento de la media mensual de la retribución salarial ordinaria bruta, considerando los seis meses efectivamente trabajados anteriores a la incorporación al régimen establecido con estas ayudas con el prorrateo de pagas extraordinarias”.

21. Las ayudas garantizan el reconocimiento del 72 % de la media mensual de la retribución salarial ordinaria bruta (es decir, los conceptos e importes que viniera percibiendo habitualmente en los últimos treinta meses en el desarrollo de su actividad), considerando los seis meses efectivamente trabajados anteriores a la incorporación a la prejubilación con el prorrateo de pagas extraordinarias (meses efectivamente trabajados son los que tienen al menos 19 días trabajados, incluyendo vacaciones disfrutadas y permisos retribuidos). Se excluyen del cálculo las percepciones extrasalariales, las horas extraordinarias, trabajos nocturnos y trabajos en fin de semana u otros que no respondan al trabajo desarrollado de forma usual u ordinaria.

El límite de la cantidad bruta garantizada final: tiene como tope máximo el 72 % de la base máxima de cotización por contingencias profesionales del Régimen General; y mínimo el 62 % de la base normalizada de la categoría en la que hubiera cotizado los últimos 6 meses previos a la extinción; si lo hizo en varias categorías, se hace media de las bases.

La cantidad bruta es igual a las cantidades brutas por su desempleo más el complemento (conformando así el 72 % bruto descrito).

La cantidad bruta garantizada asignada al trabajador en el momento de comenzar a percibir las ayudas se actualizará al inicio de cada año natural en el mismo porcentaje que las pensiones de jubilación del Régimen General.



de su categoría vigentes cada año, que se harán efectivas mediante la firma de los correspondientes convenios especiales hasta la edad de la jubilación ordinaria”.

Los trabajadores acogidos a estas ayudas deberán suscribir estos convenios sin perjuicio de las obligaciones que se derivan del artículo 20 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social, en cuanto al convenio especial de empresarios y trabajadores sujetos a procedimientos de despido colectivo que incluyan trabajadores con 55 o más años”.

2. Bajas indemnizadas de carácter voluntario

Las empresas mineras que figuran en el Plan de Cierre pueden acogerse a este tipo de ayudas con respecto a los trabajadores que figuren en su plantilla a 30 de junio de 2018, y que no están en condiciones de jubilarse o prejubilarse, siempre que reúnan los siguientes requisitos en la fecha de la solicitud (art. 2 del Real Decreto-ley 25/2018):

- “Su condición de trabajadores de la plantilla anterior a 31 de diciembre de 2017 en cualquiera de las empresas mineras privadas del carbón que figuran en el citado Plan de Cierre o, al menos, una antigüedad en el Régimen Especial de la Minería del Carbón de la Seguridad Social superior a cinco años.
- Cotizaciones en el Régimen Especial de la Minería del Carbón de la Seguridad Social durante, al menos, tres años.
- Su antigüedad en la empresa en la que causen baja de, al menos, un año en la fecha de la solicitud”.

149

Si el trabajador perceptor de este tipo de ayudas efectúa labores de restauración, seguridad y clausura de la explotación minera, su relación laboral puede extinguirse después del cierre efectivo de la unidad de producción, concretamente entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2025.

Quedan exentos de estas ayudas los trabajadores que pueden acceder a la jubilación, o prejubilación por reunir los respectivos requisitos, o que en el período 2013-2018 se han beneficiado de ayudas por costes laborales mediante bajas indemnizadas o prejubilación.

“La cuantificación de las ayudas se realizará de conformidad con lo previsto en el artículo 16 del Real Decreto 676/2014²², de 1 de agosto, según el cual, el importe de la indemnización será el resultado de adicionar una cantidad fija de 10.000 euros y, otra variable, calculada individualmente para cada trabajador correspondiente a 35

22. La indemnización se compone de “una cantidad fija común de 10.000 euros y otra cantidad variable, calculada individualmente, correspondiente a 35 días de salario por año trabajado con un límite de 30 mensualidades. La cuantía de la indemnización por baja indemnizada, será incrementada en 26.000,00 €, en el caso de los trabajadores silicóticos de primer grado, siempre que acrediten esta circunstancia mediante certificación emitida por el organismo oficial competente en un plazo máximo de dos años a partir de la fecha en que causen baja en su empresa”.



días de salario por año trabajado, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, con un límite de 30 mensualidades” (art. 2.4).

Específicamente contempla el artículo 21 del Real Decreto 676/2014 la opción de recolocación para aquellos trabajadores afectados por el cierre de unidades de producción de empresas incluidas en el Plan de Cierre que no tienen derecho a las ayudas sociales por costes laborales para trabajadores de edad avanzada. Se ofrece a estos trabajadores excedentes la posibilidad de optar por la recolocación en otras empresas que sean beneficiarias de las ayudas analizadas en los dos apartados anteriores. Podrán percibir “de su empresa la indemnización legal y tendrán derecho a la prestación por desempleo que proceda en función del tiempo cotizado, no siendo estas indemnizaciones objeto de ayuda”.

“Si antes de transcurrir un año desde la extinción del contrato de trabajo, el trabajador que hubiera optado por la recolocación no se hubiese recolocado en otra empresa beneficiaria de las ayudas de este real decreto, la empresa de origen o el trabajador, en caso de no estar ésta activa, podrá solicitar ante el Instituto para la Transición Justa las ayudas descritas para las bajas indemnizadas, siempre que en el momento de extinguir su relación laboral, cumpliera los requisitos exigidos y figurara, a solicitud de la empresa, como trabajador recolocable”.

“El importe de las ayudas por costes laborales mediante bajas indemnizadas previstas en el apartado anterior será del 55 por ciento del importe que le hubiera correspondido en la fecha de extinción de su contrato, sin que la suma de esta cantidad y la indemnización percibida de su empresa pueda superar el 100 por ciento de la misma”.

150

3. Otras ayudas sociales

El Acuerdo Marco también prevé la situación de los trabajadores afectados por el cierre de las unidades de producción de las empresas incluidas en el Plan de Cierre que formasen parte de la plantilla propia, al menos desde el 30 de junio de 2018, y no reuniesen las condiciones exigidas para acceder a los tipos de ayudas sociales descritos (prejubilaciones y bajas indemnizadas). Estos trabajadores tendrán derecho, como excedentes de la minería del carbón, al reconocimiento, por una sola vez, de la prestación de desempleo de nivel contributivo por el periodo máximo legal, con independencia de las cotizaciones previas que tengan acreditadas y del período de prestaciones que, en su caso, hubieran percibido hasta la fecha de la referida situación legal de desempleo.

B. Ayudas para restauración medioambiental

Las ayudas comprendidas en este apartado tienen también carácter excepcional y se dirigen a cubrir los costes derivados del cierre de las unidades de producción de empresas incluidas en el Plan de Cierre y a mitigar el impacto medioambiental derivado de la clausura de las instalaciones y de la restauración del espacio natural afectado por la actividad minera.



Las ayudas tienen desarrollo normativo a través del Real Decreto 341/2021, de 18 de mayo, 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. Como señala esta norma justificando su finalidad:

Además de los daños ambientales, las ayudas irán destinadas a mitigar los daños sociales y a impulsar con apoyo público zonas especialmente castigadas por el desempleo. En estas zonas, al cierre de las explotaciones mineras se han sumado los procesos de cierre de centrales térmicas y, sobre todo, los efectos de la pandemia provocada por la COVID-19, que está provocando un aumento del paro de larga duración y de carácter estructural que afecta a los desempleados con menor nivel de educación o con competencias muy específicas como es el caso de los excedentes de la minería del carbón. Por ello, estas ayudas pretenden contribuir a paliar el impacto de la pérdida de empleo a corto plazo entre los excedentes mineros, tanto de trabajadores directos como de las empresas auxiliares.

Desde un punto de vista laboral, resultan de interés por cuanto, además de contribuir a sufragar el gasto de las actividades de restauración medioambiental, incluyen ayudas para dar continuidad al empleo en la minería del carbón mientras dura la restauración “escalando la salida al mercado laboral” de los trabajadores de las empresas sujetas a procesos de cierre, “por lo que tendrán prioridad los costes laborales en la concesión de estas ayudas”²³.

C. Medidas adicionales para los trabajadores del sector

Con una visión amplia y realista acerca de la grave situación social que desencadena el cierre de minas de carbón para los trabajadores del sector, el Acuerdo Marco prevé otras medidas adicionales.

En primer lugar, para los “futuros” excedentes de la minería. Se trata de que a fecha 31 de diciembre de 2018 continúen ocupados en labores extractivas en las unidades de producción de las empresas inscritas en el Plan de Cierre, unidades que probablemente cierren en el período 2019-2025. Estos trabajadores podrán beneficiarse de las ayudas de carácter social previstas en los apartados anteriores, según sean sus circunstancias y si cumplen los respectivos requisitos.

En segundo lugar, la ocupación de los trabajadores excedentes en actividades de restauración. Precisamente el criterio de la recolocación de los trabajadores excedentes de la minería en este tipo de actividades a través de acuerdos bilaterales entre el Ministerio para la Transición Ecológica y las Comunidades Autónomas afectadas, será determinante para que los proyectos de rehabilitación contenidos en el Plan para la Restauración de explotaciones en comarcas mineras 2018-2025 (dentro del Plan de Acción Urgente en Transición Justa) puedan acceder a la financiación pública.

23. Página 20 del Acuerdo Marco.

En tercer lugar, la creación de una bolsa de trabajo que facilite el acceso a cursos formativos y de orientación profesional hacia nuevos yacimientos de empleo relacionados principalmente con una Transición Energética Justa. Los trabajadores que no cumplen los requisitos de acceso a las ayudas sociales por edad avanzada, una vez indemnizados según les corresponda en base al Acuerdo Marco y puesto en marcha el denominado “contador a cero”, pueden ingresar voluntariamente en esta bolsa de trabajo que gestiona el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC). El objetivo es facilitar su acceso a un empleo mientras perciben la prestación por desempleo denominada “contador a cero”.

En cuarto lugar, los trabajadores en procesos de incapacidad total revisable que se reincorporen a su empresa por transcurso del plazo de suspensión de dos años (según establece el art. 48.2 del Estatuto de los Trabajadores), pueden dirigirse al IRMC solicitando la tramitación de la modalidad de ayuda social que les corresponda como excedentes mineros de la unidad de producción de carbón en la que desempeñaban su puesto de trabajo²⁴.

D. Ayudas para el impulso económico y la reactivación de las comarcas mineras

El abandono de la actividad dedicada a la minería del carbón y de otras actividades auxiliares presentes tradicionalmente en zonas geográficas determinadas entraña el reto de acondicionar este territorio para dar paso a nuevos proyectos económicos y empresariales que reactiven las comarcas mineras. Se trata de un objetivo ambicioso en el que será necesario crear infraestructuras básicas para suplir antiguas carencias en estas zonas. Su afectación sobre la población es un tema a considerar para evitar el abandono hacia otras urbes o núcleos urbanos. En esta línea argumental el Acuerdo Marco habla de un “desarrollo alternativo de las comarcas mineras que permita completar su transformación estructural, industrial, económica y su desarrollo alternativo”²⁵.

Entre las medidas que contempla el Acuerdo Marco se incluyen las destinadas a financiar nuevas instalaciones empresariales y a ampliar las existentes para reactivar las comarcas mineras del carbón. Así, las ayudas tienen por objeto promover la localización de proyectos de inversión empresarial en las zonas afectadas por la reestructuración de las minas de carbón y su entorno, con el fin de generar actividades económicas alternativas que lleven aparejado el compromiso de generar nuevos puestos de trabajo y mantener los existentes para incentivar su desarrollo. La gestión de las líneas de ayudas será llevada a cabo por el IRMC de manera conjunta con las Agencias

24. En esta materia no puede pasar inadvertida la nueva Ley 2/2025, de 29 de abril, 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.

25. Página 23 del Acuerdo Marco.



de Desarrollo de las Comunidades Autónomas correspondientes. El Acuerdo Marco no especifica si los trabajadores excedentes de la minería tendrían acceso preferente al empleo que generen estas nuevas actividades, tras las pertinentes acciones de reconversión y reorientación profesional.

E. Plan de acción urgente para las comarcas mineras

Todas estas ayudas se complementan con otro conjunto de medidas diseñadas en el *Plan de Acción Urgente para comarcas de carbón y centrales en cierre 2019-2021* incorporado a la “Estrategia de Transición Justa” del Gobierno de España²⁶. El Plan Urgente promoverá una economía alternativa en las zonas y favorecerá su impulso económico, teniendo como objetivo fundamental la creación y mantenimiento del empleo en las mismas, proponiendo las siguientes actuaciones:

1. Apoyar y financiar el desarrollo a corto plazo de Convenios de Transición Justa para las comarcas mineras y territorios afectados por el cierre de centrales con objeto de asegurar su transformación estructural, recuperación económica y bienestar social. Los Convenios de Transición Justa tendrán como objetivo que el cierre de las instalaciones no tenga impactos sobre el empleo y la despoblación al final de su implementación²⁷.
2. Solicitar a las empresas que requieran el cierre de sus instalaciones un plan de reactivación con el objetivo de conseguir el desarrollo de otras actividades en los mismos territorios, la recolocación de los trabajadores en otras instalaciones o filiales de las empresas, y el mantenimiento del empleo de trabajadores propios y de empresas auxiliares en las actividades asociadas de desmantelamiento o en otros proyectos renovables, cuando sea posible.
3. Por último, implementar medidas urgentes para el mantenimiento del empleo y la protección social en las comarcas afectadas por el cierre de empresas mineras. En concreto, y por lo que interesa en términos de empleo y protección social:

Garantizar a los trabajadores de las empresas afectadas por el cierre la percepción de prestaciones económicas e indemnizaciones como consecuencia de la pérdida de su puesto de trabajo.

Prever un plan de apoyo para la formación profesional e inserción laboral de trabajadores en las zonas afectadas, en el que se impartirán las especialidades formativas

26. https://www.transicionjusta.gob.es/content/dam/itj/files-1/Documents/el_instituto/Convenios_transicion_justa/common/Estatregia_Transicion_Justa_Def.PDF.

27. Sobre los Convenios de Transición Justa, ver Salas Porras, María: “Acuerdos de transición justa y descarbonización en sectores sometidos a reestructuración industrial. Primeras aproximaciones desde la perspectiva jurídicolaboral”, en Guerrero Padrón, Thais (dir.): *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Aspectos críticos de su regulación*, Laborum, Murcia, 2024, pp. 152-155.



correspondientes en los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la Formación Profesional.

Crear una bolsa de trabajo de trabajadores excedentes de empresas mineras y auxiliares para garantizar oportunidades de empleo para los mismos.

Y diseñar un plan de restauración de minas con fines medioambientales y sociales, en el que el mantenimiento del empleo local, en particular de trabajadores excedentarios de empresas mineras y auxiliares. Esta restauración pretende no solo el mantenimiento del empleo a corto plazo para trabajadores excedentarios, el cierre seguro de las minas, los mejores resultados para el medio ambiente y la recuperación de biodiversidad, sino que también constituirá un proyecto catalizador de innovación científica.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las medidas y actuaciones a que nos hemos referido contempladas en el *Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el Periodo 2019-2027*, son supervisadas en su aplicación práctica por una Comisión de Seguimiento prevista en el propio Acuerdo Marco, que hasta la fecha ha dictado varios documentos informes en los que detalla la situación en que se encuentran las actuaciones del Acuerdo.

El último *Informe de Seguimiento del Acuerdo de Minería* fechado el 16 de febrero de 2024²⁸, recuerda cuál es el punto de partida antes de hacer una valoración de la implementación de las medidas y actuaciones señaladas. Conviene recordarlo ahora:

154

Este Acuerdo establece las bases para una transición justa de la minería del carbón y un desarrollo sostenible de las comarcas mineras «teniendo en cuenta la situación del sector y la finalización de las ayudas destinadas a cubrir las pérdidas de las explotaciones mineras, de acuerdo con las exigencias de la normativa europea». Con este objeto se extendió más allá del 31 de diciembre del 2018 el ámbito de las medidas sociales amparadas por la Decisión 2010/787/UE a fin de facilitar su acceso al conjunto de los trabajadores afectados, a la vez que se mantienen, asimismo, las medidas dirigidas a impulsar económicamente a las comarcas mineras e incentivar el empleo en los municipios mineros afectados. El Instituto para la Transición Justa es el responsable de la implementación de las medidas contenidas en el Acuerdo.

La vigencia del Acuerdo Marco en general es el período 2019-2027. No obstante, en función de las líneas de ayuda previstas, señala dos períodos de vigencia diferentes: 1) 2019-2015 para las medidas excepcionales dirigidas a las empresas, es decir, las ayudas de carácter social destinadas a la plantilla de las unidades de producción de carbón (prejubilaciones, bajas incentivadas, etc.), y 2) 2019-2027 para las medidas de reactivación de las comarcas mineras, sustanciadas en promover la localización de proyectos

28. https://www.transicionjusta.gob.es/content/dam/itj/files-1/Documents/reactivacion_comarcas/com-mon/20240116_Informe_Mineria.pdf.



de inversión empresarial en las zonas afectadas por la reestructuración de la minería del carbón y su entorno; estas medidas deben aparejar la creación de nuevos puestos de trabajo y el mantenimiento de los existentes, se entiende “mineros del carbón”.

Llegando al ecuador de 2025 cuando se escriben estas líneas, no pasa inadvertido que el primer marco temporal en unos meses se agotará, y al segundo hay que añadirle dos años más antes de su extinción. ¿Cuál es el grado de cumplimiento, o más bien, de éxito de las medidas y actuaciones previstas en el Acuerdo Marco? ¿Es suficiente el marco temporal en cada caso para su realización, o habrá que aprobar de nuevo un acuerdo que prolongue la aplicabilidad de las medidas, incluso que añada otras nuevas o mejore las anteriores?

No es fácil dar una respuesta certera a estos interrogantes. De momento y sin ánimo exhaustivo, se desprende del último Informe de Seguimiento a que hemos hecho referencia que el Instituto de Transición Justa ha tramitado la mayor parte de las ayudas –prejubilaciones y bajas incentivadas– comprometidas con los trabajadores mineros. Las ayudas a la restauración también se han concedido a las empresas susceptibles de recibirlas, tras la convocatoria de las preceptivas ayudas. Sobre este aspecto, destaca el Informe que en la restauración de una amplia zona “degradada por la minería del carbón” se emplean a 153 trabajadores; más allá del dato concreto, hay que resaltar que son trabajadores excedentes de empresas mineras y trabajadores de empresas auxiliares (subcontratas). Los servicios de orientación laboral profesional para excedentes de la minería del carbón inscritos en la bolsa de trabajo llegaron a su fin en 2023, con resultados dispares en cuanto a su empleabilidad posterior en otro tipo de ocupaciones, la mayor parte relacionadas con el “empleo verde”²⁹. Además, el Instituto para la Transición Justa ha puesto en marcha ayudas a proyectos empresariales generadores de empleo y a pequeños proyectos de inversión para mantener el tejido social y económico de las zonas mineras, priorizando en ambas iniciativas la generación de nuevos empleos³⁰; a tal efecto, son varias las convocatorias lanzadas, habiéndose resuelto el apoyo a proyectos muy variados en sus actividades: algunos de tipo medioambiental, otros relacionados con la industria alimentaria, o con la construcción, o con la prestación de cuidados personales, etc. En último término, no pueden dejar de mencionarse los Convenios de Transición Justa puestos en marcha en todas las comarcas mineras para evitar que el cierre de las instalaciones repercuta sobre el empleo y favorezca la despoblación. Estos instrumentos que aúnan la acción de las diferentes administraciones afectadas (local, autonómica y nacional), persiguen relanzar instrumentos de apoyo con que reactivar las zonas y mantener el empleo.

29. Una visión optimista acerca del posible auge del empleo juvenil en la era de la transición ecológica, en Canalda Criado, Sergio: “Los programas públicos de empleo-formación en la economía verde: perspectivas para la lucha contra el desempleo juvenil”, *AA.VV.: Vulnerables en la economía verde y circular: Una mirada jurídico-laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 155 y ss.

30. En este contexto se incluyen propuestas de proyectos dirigidos a personas con discapacidad, entendidos como una oportunidad de empleo para su integración social. Un estudio sobre este particular en Rueda Monroy, José Antonio: “Descarbonización y transición justa e inclusiva con las personas con discapacidad: una senda aún por explorar”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 9, núm. 2, pp. 107 y ss., <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.04>.



La planificación es ambiciosa, abarca múltiples esferas y está en plena fase de ejecución, con mayor o menor acierto. El nivel de éxito o la efectividad auténtica de las actuaciones y medidas del Acuerdo Marco podrá evaluarse en los próximos años. Probablemente habrá una nueva ampliación temporal para aquellas medidas que no hayan culminado conforme a las previsiones del propio Acuerdo Marco. Lo que sí parece claro es que se certifica el desahucio del genuino hábitat laboral y vivencial de las personas trabajadoras en la minería del carbón. Como efecto derivado, nos atrevemos a aventurar que el Régimen Especial de la Minería del Carbón dejará de existir como tal en un futuro no lejano. Los pocos trabajadores que aún presten servicios en las minas de carbón “rentables” pasarán a estar protegidos mediante un sistema especial en el Régimen General, conservando las especialidades en su acción protectora que históricamente han estado justificadas por la especial penosidad del trabajo realizado en las minas de carbón y por sus consecuencias sobre la salud de los mineros.

Bibliografía

- Canalda Criado, Sergio: “Los programas públicos de empleo-formación en la economía verde: perspectivas para la lucha contra el desempleo juvenil”, en AA.VV.: *Vulnerables en la economía verde y circular: Una mirada jurídico-laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- Chacartegui Jávega, Consuelo: “Transición Justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva”, en AA.VV: *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- Comisión Europea: *Libro Verde de la Comisión*, de 29 de noviembre de 2000, «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» [COM (2000) 769 final - no publicado en el Diario Oficial].
- Escribano Gutiérrez, Juan: “Convenios de Transición Justa: perspectivas jurídico-laborales”, AA.VV.: *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- Parejo Navajas, Teresa: “Mecanismos de lucha contra el cambio climático en un mercado europeo sostenible”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 20, 2010.
- Rueda Monroy, José Antonio: “Descarbonización y transición justa e inclusiva con las personas con discapacidad: una senda aún por explorar”, *e-Revista Internacional de La Protección Social*, vol. 9, núm. 2, <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.04>.
- Salas Porras, María: “Acuerdos de transición justa y descarbonización en sectores sometidos a reestructuración industrial. Primeras aproximaciones desde la perspectiva jurídicolaboral”, en Guerrero Padrón, Thais (dir.): *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Aspectos críticos de su regulación*, Laborum, Murcia, 2024.
- Salas Porras, María: “A vueltas con el concepto de vulnerabilidad socio-laboral en las estrategias de transición justa. Estudio desde la perspectiva internacional, comunitaria y nacional”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 9, núm. 2, <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.03>
- Sánchez Galera, María Dolores: “La integración de las políticas energéticas y ambientales en la Unión Europea: Paradojas y contradicciones a la luz del paradigma de la sostenibilidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 43, 2016.