TRANSICIÓN JUSTA: TENSIONES DE UN CONCEPTO EN DISPUTA

JUST TRANSITION: A CONCEPT AT THE CROSSROADS

Mauro Pucheta
Lecturer in Law, University of Kent, Reino Unido
m.l.pucheta@kent.ac.uk
César Álvarez Alonso,
Adjunct Professor of Law and Economic Regulation,
IE University, España,
cesara@faculty.ie.edu
Pedro Cisterna Gaete
PhD in Law Candidate, University of Edinburgh,
Reino Unido
pedro.cisterna@ed.ac.uk

Fecha recepción artículo: 16/01/2024 • *Fecha aprobación artículo: 16/02/2024*

RESUMEN:

El concepto de transición justa ha evolucionado desde sus orígenes en los que el énfasis recaía sobre la protección laboral, hasta la actualidad, en la que la preocupación por el respeto al medio ambiente se incluye como parte inexorable de su dimensión conceptual. Sin embargo, la dimensión laboral se ha de recuperar para enfrentar la problemática que la transición ecológica presenta respecto del cierre de las instalaciones de producción de energía con base en combustibles fósiles. En el artículo se analiza la citada evolución desde la perspectiva del derecho internacional climático y la energía, para luego explorar el contenido de la transición justa en el mundo del trabajo. Luego, se presenta un ejemplo práctico de técnica legislativa innovadora, la de los nudos de transición justa. A través de ellos, se posibilita una simbiosis entre la esfera laboral y la medioambiental, haciendo que los trabajadores en situación de vulnerabilidad como consecuencia de los cierres de las centrales recuperen el protagonismo. Se concluye que, si bien la noción de transición justa debe expandirse, ello no debe hacerse en detrimento del mundo del trabajo.

Palabras claves: Transición justa,Trabajo,Derechos laborales, Cambio climático, España

ABSTRACT:

Traditionally, the concept of just transition put the emphasis on the protection of workers' rights. However, today, the conceptual dimension of this notion focuses mainly on environmental issues. However, the initial labour dimension must be recovered to address the challenges that the necessary ecological transition poses as a consequence, amongst other, of the closure of fossil fuels factories. This article analyses the aforementioned evolution from the perspective of international climate and energy law, and then explores the content of the concept of just transition in the world of work. Then, this paper presents a practical example of innovative legislative technique: the "just transition knots" (los nudos de la transición justa). This permits a symbiosis between the labour and environmental spheres, allowing vulnerable workers, due to the closures of power plants, to be back at the centre of the debate. This article concludes that the expansion of the notion of just transition is welcome. However, this should not be done at the expense of the world of work.

Keywords: Just Transition, Work, Workers' Rights, Climate Change, Spain

Mauro Pucheta. *Abogado especialista en derecho del trabajo de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina). Magíster en Derecho del Trabajo Europeo e Internacional por la Universidad de Paris 1-Sorbonne. Doctor en Derecho por la Universidad de Nottingham (Reino Unido). Actualmente es Lecturer en Derecho de la Universidad de Kent (Reino Unido). Ha escrito artículos académicos, policy papers y ha sido co-autor de un informe de consultoría para CEPAL-ONU y el gobierno de Chile en materia de transición justa. Correo electrónico: M.L.Pucheta@kent.ac.uk.*

César Álvarez Alonso. *Profesor de Derecho Público y Regulatorio en IE University. Ha sido consultor para Naciones Unidas, OSCE, OCDE, entre otros organismos internacionales. Fue Director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Energía en el Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España. Ha representado al Gobierno de España en cumbres internacionales como el G20 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP). Actualmente compagina su labor docente e investigadora en IE University con sus responsabilidades al frente de proyectos industriales en el sector energético.*

Pedro Cisterna Gaete. *Abogado chileno, LLM en Derecho Ambiental y Climático de la Universidad de Edimburgo, y candidato a Doctor en Derecho por la misma Universidad. Sus líneas de investigación contemplan derecho internacional del cambio climático, derecho de propiedad y su relación con el cambio climático y los desafíos ambientales, derecho urbano, y transición justa. Es relator especial del sistema interamericano de derechos humanos en el red global de litigación climática del Sabin Center de la Universidad de Columbia. Además, actualmente es Director Ejecutivo de la ONG, Nuestra América Verde.*

1. INTRODUCCIÓN

Transición justa es uno de los conceptos en boga en el marco de las discusiones vinculadas al cambio climático y la transición hacia una economía baja en carbono. Dicha popularidad ha conllevado una utilización que, en numerosas oportunidades, no está vinculada al sentido "original-tradicional" acuñado por el movimiento sindical en los años 1970 en Norteamérica como una respuesta a la pérdida de fuentes de trabajo como consecuencia del cierre de fábricas e industrias que contaminaban el medio ambiente en el que se encontraban instaladas y que afectaban a la sociedad y a la salud de los trabajadores (Stevis, D., Morena, E., & Krause, D. (2020)).

A medida que la concientización ambiental fue ganando terreno, surgió cierto conflicto entre aquellos que luchaban por los derechos de los trabajadores y aquellos que ponían el medio ambiente y el planeta en el centro de la escena. Sin asombro, tradicionalmente, tanto movimientos ambientalistas, por un lado, como políticos socialdemócratas y sindicalistas, por el otro, enfatizaban la contradicción entre la protección del planeta y del medio ambiente, y la implementación de políticas económicas e industriales – en muchos casos de naturaleza contaminante – que permitieran la creación de empleo (Räthzel, N.; Uzzell, D. 2012; Singh Galeigh, N. 2020).

A nivel internacional, la OIT, sobre todo, a partir de los años 2000 y 2010, ha sido un actor central en la elaboración y definición del concepto de transición justa. Sin embargo, la utilización de tal concepto por el derecho internacional climático y por el sector energético han hecho hincapié en aspectos vinculados al medio ambiente y a la transición energética, dejando de lado su aspecto social y laboral (Johansson, V., 2023).

Aun cuando la evolución del concepto es bienvenida, se estima necesario que la dimensión laboral recobre relevancia nuevamente en el marco conceptual de la transición. En este sentido, dos ejemplos evidencian la importancia de considerar el impacto social de la transición hacia una economía baja en carbono: los chalecos amarillos en Francia (Defard, 2022) y el caso Ventanas en Chile (Garretón, 2023). El presente artículo no tiene como objetivo analizar dichos casos, sino simplemente trazar brevemente la evolución de la noción de transición justa en el marco del derecho internacional climático y la energía, y realzar la importancia del mundo del trabajo en el marco del cambio climático y de la transición hacia una economía baja en carbono. Este artículo luego explora el caso concreto español acerca de la puesta en marcha de un original modelo que preconiza una transición justa que sea real y efectiva, en la que la formación en habilidades profesionales y la oferta de empleo en el sector de las energías renovables en zonas deprimidas a través de los denominados nudos de transición justa. El artículo concluye que la expansión de la noción de transición justa es bienvenida. Sin embargo, dicha amplitud no debe resultar a costa de la exclusión o del apartamiento del mundo del trabajo en lo que respecta al concepto de transición justa.

2. TRANSICIÓN JUSTA Y SU EVOLUCIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL

Kumar, Pols y Hoffken (2021) plantean un desafío esencial respecto a la implementación de una transición justa: alcanzar justicia en un escenario de urgencia. Sin duda, considerando el reporte número 6 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, enfrentamos un escenario de urgencia climática sin precedentes. Este contexto exige acciones climáticas con enfoque de equidad, priorizando el bienestar de comunidades vulnerables en la implementación de medidas climáticas, tanto por una razón de justicia como también para legitimar políticas climáticas dentro de estos segmentos. Como advierte Ghaleigh (2020), el enfoque de transición justa "identifica cómo la crisis de la democracia social y el ambiente están interconectadas, y asimismo sus soluciones". Retroceder en democracia implica retroceder en la acción climática, y viceversa.

Durante la COP15, la noción de transición justa fue incluida, enfatizando su funcionalidad para proteger a "los sectores más económicamente impactados y su contribución a la creación de nuevas capacidades tanto para la producción como para los trabajos asociados a servicios" (FCCC/AWGLCA/2009/INF.1). En el reconocimiento del concepto, Argentina y Noruega fueron actores especialmente preponderantes, ya que incluyeron el concepto dentro de sus mandatos nacionales (International Trade Union Confederation, 2009).

Lo iniciado en Copenhague terminó plasmándose en el preámbulo del Acuerdo de París, que llama a considerar "los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y empleos de calidad". Al ser parte del preámbulo del tratado, constituye una guía para las acciones climáticas de los Estados al implementar el Acuerdo de París. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), con el objetivo de profundizar en la clarificación del concepto, desarrolla de manera más detallada esta disposición en su "Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs" (UNFCCC, 2016). Aquí, llama a los Estados a realizar una transición justa a través de un mix de "políticas macroeconómicas específicas" a nivel industrial, sectorial, de seguridad social, y diálogo social, entre otros.

A raíz del progreso del "Katowice committee of experts on the impacts of the implementation of response measures" (KCI), se ha desarrollado una estrategia más consistente para ocuparse de los efectos, positivos y negativos, de la acción climática. Entre otros, este Comité ha desarrollado recomendaciones sobre metodologías de evaluación y análisis de los impactos de acciones climáticas y la identificación de indicadores para facilitar la diversificación de la economía y una transición justa.

A través del tiempo, el concepto ha ido tomando variadas formas. Si bien, en un principio la transición justa se forjó en el contexto de industrias contaminantes, actualmente, su aplicabilidad es más amplia, integrando diferentes acciones para combatir el cambio climático. Asimismo, ahora su espectro de protección puede abarcar comunidades y grupos vulnerables afectados por actividades de desarrollo o acciones climáticas de mitigación o adaptación.

Esta noción más amplia también la confirmó la decisión de la COP27 "Sharm el-Sheik Implementation Plan", que en su párrafo 28 afirma que una transición justa y equitativa comprende ámbitos de "energía, socioeconómicos, laborales y otras dimensiones". En ella, se destaca la necesidad de una justicia procedimental marcada por un diálogo social en el que participen todos los actores. Además, se enfatiza la necesidad de definir políticas de protección social que consideren la transición socio-ecológica en su diseño e implementación. Lo anterior, sirve como fundamento para el establecimiento del programa de trabajo sobre transición justa, y que se decidió operacionalizar en la recién celebrada COP28, utilizando el vocablo "transiciones justas", que refleja la noción amplia que el régimen climático está tomando sobre el concepto.

La transición justa también ha sido desarrollada como concepto bajo la luz de otros organismos internacionales, elaborando directrices para su correcta implementación. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su documento "*Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos"* (en adelante, "Directrices") (OIT, 2015) destaca la importancia de una transición justa bien manejada y que "contribuya a los objetivos de trabajo decente para todos, inclusión social y erradicación de la pobreza". El documento, profundizado en la sección siguiente, acentúa el diálogo social e insiste en que la implementación de una transición justa debe ser basada en una "adecuada, informada y permanente consulta".

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, el Relator Especial de extrema pobreza y derechos humanos publicó un informe titulado "La transición justa en la recuperación económica: la erradicación de la pobreza dentro de los límites planetarios" (Relator Especial de Extrema Pobreza y Derechos Humanos, 2020). A lo largo del informe, se plantea una noción más amplia del concepto de transición justa, expandiendo la aplicación del concepto a las poblaciones vulnerables en general.

Este informe presentado en el contexto de la COVID 19, el relator Olivier de Schutter, plantea que la transición justa es "la forma en que la lucha contra la pobreza puede combinarse con la búsqueda de un modelo de desarrollo que respete los límites planetarios". Así, la erradicación de la pobreza, objetivo reconocido por el Acuerdo de París, exige más esfuerzos en un contexto de "transformación ecológica". En este sentido, es crucial una sinergia entre la transformación ecológica y la erradicación de la pobreza en sectores como la "energía, los edificios, los alimentos y la movilidad".

Finalmente, otro organismo internacional de derechos humanos que reconoció la necesidad de que los Estados implementaran una transición justa fue la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En su resolución 21/1, la CIDH detalla los "alcances y obligaciones interamericanas de derechos humanos" para enfrentar la emergencia climática (CIDH, 2022). En este sentido, el capítulo IX de la resolución propone una serie de orientaciones sobre las políticas fiscales, económicas y sociales para una transición justa, en la que, por ejemplo, se llama a los Estados a evitar "una transición brusca y sin planificación adecuada".

Respecto a programas sociales, la CIDH recomienda a los Estados que dichas políticas "deben adaptarse para responder a las perturbaciones climáticas y a otras turbulencias adversas para proteger a las personas de los efectos tanto del cambio climático como de las políticas relacionadas con el clima". Todo lo anterior está relacionado con una visión general de la CIDH respecto a que la implementación de una "transición energética limpia y justa" implica respetar los derechos de las personas. Derechos humanos y transición justa deben ser conceptos complementarios en la implementación de cualquier política climática.

Todas estas orientaciones desarrolladas por organismos internacionales requieren atención y consideración a la hora de implementar políticas de transición justa. Trabajo decente, diálogo social y respeto a los derechos humanos de las personas, son elementos esenciales para una política de transición justa consistente en el tiempo.

3. TRANSICIÓN JUSTA Y EL MUNDO DEL TRABAJO: VOLVER A LAS RAÍCES

Siguiendo lo explicado anteriormente, la transición justa ya no se concibe simplemente como un mecanismo de respuesta ante la pérdida de puestos de trabajo por el cierre de una fábrica o de una industria, sino que adopta una visión más amplia. Se la entiende dentro del marco de la crisis climática que afecta de forma desproporcionada a trabajadores y a comunidades que se encuentran en el Sur global. El esperado aumento significativo de desastres naturales tanto en su frecuencia como en su intensidad afectarán directa e indirectamente la salud de los trabajadores, así como el empleo y la productividad (Sánchez & Torres, 2020).

Este nuevo enfoque va más allá de la relación empleador-empleado para adoptar una perspectiva más amplia y se proteja tanto a los trabajadores como a las comunidades dependientes de los combustibles fósiles. Un cambio en la matriz productiva y energética, así como la implementación de políticas medioambientales pueden tener un impacto económico de envergadura lo que, a su vez, puede resultar en tensiones políticas y sociales (Johnstone & Hielscher, 2017). Así, la noción de transición justa procura fortalecer una sinergia entre el mundo del trabajo y el medio ambiente. Este enfoque constituye una hoja de ruta que permite a las naciones, las organizaciones internacionales y los interlocutores sociales desarrollar e implementar políticas que les permitan a las sociedades y sus respectivas matrices económicas, energéticas y productivas adaptarse e ir hacia una economía baja en carbono. En este contexto, las medidas de transición justa no deben simplemente tender a mitigar el impacto negativo que el mundo del trabajo pueda sufrir, sino que es necesario que los trabajadores, los sindicatos y la sociedad civil participen de forma activa en el debate medioambiental y en la elaboración de políticas públicas verdes (Rosemberg, 2020).

La transición hacia una economía baja en carbono implica cambios estructurales que van a generar retos de gran magnitud, entre ellos el desempleo en los sectores de energías fósiles. Sin embargo, y tal como lo ha señalado la OIT, la mentada transición constituye una oportunidad para la creación de empleo verde decente que garantice una remuneración justa, estabilidad laboral y protección social para los trabajadores y sus familias. La participación activa de los trabajadores y de sus representantes formales e informales será crucial en el éxito de esta empresa.

Cabe reiterar que aun cuando la OIT había considerado tal noción en los años 2000, dicha evolución se materializa con la adopción por parte de la Organización Internacional del Trabajo en 2015 de las "*Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*" (en adelante, "Directrices"). Cabe destacar que la discusión y la adopción de estas Directrices tuvo lugar meses antes de la firma del Acuerdo de París que incluyó en su preámbulo, en inglés, una referencia a "*just transition*". A pesar de no ser jurídicamente vinculantes, estas directrices tienen un valor superlativo en lo que respecta a la dimensión conceptual de la transición justa tanto en el mundo del trabajo como en el derecho internacional. Se trata tanto de un marco de políticas públicas como de un instrumento práctico que orienta a las naciones a implementar estrategias de transición que sean justas, específicamente, en lo concerniente al mundo del trabajo.

Estas directrices tienen tres pilares: uno económico, uno medioambiental y uno social. En lo que respecta al primer pilar, estas directrices identifican los desafíos y las oportunidades que implican la transición hacia una economía más verde. Esto constituye una posibilidad de darle un impulso significativo a las economías de países desarrollados y en vías de desarrollo, lo cual permitiría la creación de trabajo verde y decente. Dicha transformación tendría un impacto directo en el segundo pilar, puesto que la transición hacia una economía baja en carbono mejoraría la eficiencia energética, reduciría la contaminación y permitiría un manejo más

sustentable de los recursos naturales. Todo ello, a su vez, conllevaría la transformación de los empleos existentes en empleos verdes, como así también en la creación y promoción de nuevas fuentes de trabajo, y el desarrollo de sectores industriales más sostenibles. Ello comportaría, sin dudas, una mayor justicia social y una lucha más eficaz contra la erradicación de la pobreza. Esto demuestra la amplitud de la visión de la OIT en lo que respecta a la transición justa. Sin embargo, es imprescindible que el mundo del trabajo esté en el centro de las consideraciones de los actores nacionales e internacionales tanto públicos como privados, puesto que de otra manera será imposible que la transición sea "justa".

Desde entonces, la OIT ha reiterado consistentemente la importancia de la transición justa en el mundo del trabajo. A título ilustrativo, cabe señalar la *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo* adoptada en 2019 en la que la Conferencia Internacional del Trabajo - el "parlamento" de la OIT - declaró que:

> *A. Al ejercer su mandato constitucional, tomando en consideración las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, y al desarrollar su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, la OIT debe orientar sus esfuerzos a:*
>
> *i) asegurar* ***una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible*** *en sus dimensiones económica, social y ambiental.*

Otro hito importante en el reconocimiento de la transición justa en el mundo de trabajo está dado por la *Resolución relativa a una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2023. Entre sus conclusiones más importantes, se pueden destacar tres elementos esenciales:

- Primero, se enfatiza sobre la urgencia de la promoción de "una transición justa a fin de lograr la justicia social, el trabajo decente y la erradicación de la pobreza".
- Segundo, "los beneficios potenciales de la lucha contra la crisis medioambiental no son automáticos". Por tanto, la transición requiere de la participación activa de los actores involucrados, entre ellos, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.
- Tercero, ya que estos tres actores son agentes fundamentales de cambio, se debe respetar y promover la libertad sindical a fin de garantizar un diálogo social efectivo que es la metodología esencial para lograr una transición justa.

La resolución también reitera los principios fundamentales, consagrados en las Directrices, en los cuales reposa la transición justa:

> » *10. El cumplimiento del mandato de justicia social de la OIT y un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas son fundamentales para una transición justa.*
>
> » *12. Una transición justa (...) [d]ebería basarse en un diálogo social eficaz y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y estar de conformidad con las normas internacionales del trabajo. También es importante que haya una implicación de las partes interesadas.*
>
> » *16. Los derechos humanos y los principios y derechos fundamentales en el trabajo se deben respetar, promover y hacer realidad. Se deberían ratificar y aplicar de manera efectiva las normas internacionales del trabajo.*

Más allá de estos principios rectores, la Resolución de 2023 no se basta a sí misma, sino que se inserta dentro del ordenamiento jurídico internacional, sobre todo, en materia climática. En su punto 13, señala que una transición justa es "determinante para impulsar la adopción de medidas ambiciosas en relación con el cambio medioambiental y climático y la consecución de los objetivos y compromisos enunciados en el Acuerdo de París y, según proceda, otros acuerdos internacionales sobre medio ambiente pertinentes para una transición justa". En este sentido, cabe destacar, por un lado, la *Declaración de Silesia sobre la Solidaridad y la Transición Justa* (COP 24) de 2018 que ha afirmado que tanto la solidaridad como la transición justa eran temas fundamentales de la COP 24 y, que era alcanzar los objetivos del Acuerdo de París era "indispensable lograr una transición justa para los trabajadores, así como salvaguardar y crear empleo duradero y trabajo digno".

Como se indicó en la sección anterior, la COP 28 que tuvo lugar en los Emiratos Árabes Unidos también reiteró la importancia de establecer un lazo estrecho entre la transición justa y el mundo del trabajo. Primeramente, se llevó a cabo la primera mesa redonda ministerial de alto nivel sobre la transición justa en la que se destacó la importancia considerar cuestiones vinculadas a factores socioeconómicos y a la fuerza del trabajo para garantizar una transición justa. Asimismo, se reiteró la importancia de adoptar un enfoque holístico que incluya al diálogo social multipartito como eje central para que se garantice que todos los actores interesados puedan participar en el proceso de transición. Además, se recalcó la necesidad de ser flexible en cuanto al significado de la noción de transición justa, el cual debe determinarse en función de los diversos contextos económicos, políticos y sociales de cada país. En este sentido, cabe destacar la importancia del trabajo informal en la gran mayoría de los países del Sur global, como a su vez, los recursos limitados para lograr una transición justa exitosa. Por tanto, la cooperación internacional y la contribución de los países del Norte global es esencial.

A tal fin, este programa prioriza la adaptación y resiliencia, así como la transición de la fuerza del trabajo, para lo cual debe proteger el trabajo decente, diálogo social, protección social y el reconocimiento de derechos laborales (Robins, 2023). Aun cuando no se ha hecho referencia alguna a los trabajadores y sus derechos en el "Global Stocktake" (Balance Mundial), la COP 28 vislumbra un acercamiento nuevamente entre la noción de transición justa y el mundo del trabajo.

4. SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DE LOS TRABAJADORES: EL CASO DE LOS NUDOS DE TRANSICIÓN JUSTA EN ESPAÑA.

En un contexto de transición energética en el que progresivamente se tiende a un cambio de paradigma basado en la producción de energía procedente de fuentes renovables, es importante tener en cuenta que tal proceso afecta de manera directa a sectores de la población tradicionalmente vinculados a las energías fósiles. Un ejemplo interesante es el del cierre de las centrales térmicas de carbón y de las nucleares. La experiencia demuestra que los trabajadores de estas plantas sufren el impacto del desmantelamiento y se ven abocados en muchas ocasiones a situaciones de desempleo, asociadas a una gran precariedad debida a la falta de formación cualificada y a la imposibilidad de adaptación a un entorno profesional cambiante y profundamente competitivo. Tales situaciones desembocan en consecuencias socioeconómicas de alto impacto en las zonas afectadas, y no solo porque además las industrias vinculadas a los combustibles fósiles desempeñen un papel muy relevante en relación con los ingresos fiscales locales, dado que estas empresas pagan impuestos en el municipio en el que se encuentran y ello constituye una muy importante fuente de ingresos para las arcas públicas locales, sino porque su desaparición afecta negativamente a otros servicios públicos. La consabida disminución de ingresos crea fuertes perturbaciones en tales servicios y en otros sectores laborales indirectamente relacionados (Wang & Lo, 2021). Además, la economía local se resiente de manera amplia debido a los efectos directos e indirectos, que hay que calcular adecuadamente a través del efecto circular y sus componentes (Prado-Domínguez et al., 2021).

Conscientes de que la transición energética no será exitosa si no es justa, inclusiva, y medioambientalmente responsable y sostenible, nos centramos en el análisis somero de un sistema que pretende convertirse en un instrumento de justicia social y de amparo laboral a tales trabajadores por parte de las autoridades gubernamentales, en consonancia con un claro propósito de revulsivo económico y de apuesta decidida por la inversión en energías renovables, ahondando en la transición energética. Más concretamente aludimos a los denominados nudos de transición justa (Ministerio para la Transición Ecológica [MITECO], 2020), que según el Instituto para la Transición Justa (en adelante ITJ) de España, "son aquellos donde la capacidad de acceso a la red eléctrica -liberada tras el cierre de las centrales térmicas o nucleares - se adjudica mediante concurso para que sea empleada por nuevas centrales de energías renovables que se conecten en el nudo. La capacidad de acceso se otorga teniendo en cuenta criterios de beneficio socioeconómico y medioambiental para las zonas afectadas por los cierres". De esta manera comprobamos cómo el objetivo de fortalecer la sinergia entre el mundo laboral y el medio ambiente adquiere carta de naturaleza a la hora de promover iniciativas legislativas de esta índole. Son muchas las centrales térmicas de carbón que han cerrado en los últimos años, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, y el número residual de cuatro centrales aún operativas en 2024 deja un importantísimo espacio de desarrollo en las áreas geográficas donde se han ido produciendo tales cierres.

El objetivo es que los nuevos proyectos energéticos renovables se vean beneficiados mediante una priorización en su selección respecto de otros cuando se planteen en zonas tensionadas por el desmantelamiento de centrales de generación eléctrica preexistentes, térmicas de carbón o nucleares, y que aporten valor añadido con consecuencias socioeconómicas (fundamentalmente en el ámbito laboral) nítidas en las áreas geográficas donde se implementan.

Y todo ello es posible a través de modificaciones y adaptaciones legislativas concretas e ingeniosas, como la puso en marcha el Real Decreto ley 23/2020 de 23 de junio (BOE-A-2020-6621 Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica., n.d.). En este instrumento legal se pone en marcha una modificación en virtud de la cual la capacidad de acceso a la red eléctrica que ha quedado liberada como consecuencia del cierre de las centrales térmicas de carbón sea adjudicada mediante concursos de nudos de transición justa. De esta manera se puede condicionar un proceso concreto de transición energética y ecológica a que se mantengan puestos de trabajo, obviamente rediseñados y adaptados a las nuevas necesidades, y que la zona afectada por el desmantelamiento y su área de influencia no se vean abocadas a la desesperanza, la marginación y el despoblamiento. Este último aspecto fue precisamente uno de los motivos por los que en el inicio del año 2020 el ministerio responsable de la transición ecológica añadió competencias en materia de reto demográfico y pasó a denominarse Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este desafío es fundamental para paliar los efectos devastadores del despoblamiento que una transición energética desordenada puede acarrear. Pues bien, el mencionado Real Decreto ley es la base para propiciar la implicación de las grandes compañías energéticas en estos territorios, que implicarán un impacto socioeconómico positivo en la zona geográfica en la que se ejecuten proyectos renovables de gran magnitud.

Tal como pone de manifiesto el ITJ (Páginas - Adjudicación Del Primer Nudo de Transición Justa: El Nudo Mudéjar, 2024), *"se trata de una medida pionera, ya que, en lugar de adjudicar permisos de acceso a red eléctrica únicamente en base a consideraciones técnicas, como es usual, se valorará también la contribución de los proyectos a la Estrategia de Transición Justa, en términos de empleo (con especial atención a mujeres y trabajadores excedentes del carbón), actividades de formación, fomento del autoconsumo, y con particular atención a proyectos empresariales o industriales asociados e inversiones locales, entre otros aspectos".*

El mencionado ITJ es resultado del desarrollo de la política social que ya se puso en marcha en España con el precedente del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC). En aquella época, se trataba fundamentalmente de propiciar bajas incentivadas y prejubilaciones con motivo del cierre de las minas de carbón. Ya con fecha de 24 de octubre de 2018 se produjo la firma entre Gobierno de España, sindicatos y representantes de organizaciones empresariales del denominado Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el período 2019-2027. Como se ha expresado ya, se trataba de fomentar las prejubilaciones debido al cierre de minas de carbón. Sin embargo, con la aparición del ITJ, heredero del IRMC, se produce un movimiento importante en la dirección no solo de plantear una tutela de carácter garantista por parte del Estado, haciéndose cargo del pago de prejubilaciones y bajas incentivadas, sino de hacer que el Estado sea parte activa en propiciar una implicación directa de parte de las empresas energéticas en contratar a personas en áreas geográficas sometidas a una situación de vulnerabilidad por el cierre de centrales térmicas de carbón o nucleares. Es una evolución muy relevante, pues se pasa de una visión exclusivamente paternalista del Estado a un ámbito de implicación activa del Estado en crear las condiciones para evitar la desaparición de puestos de trabajo.

De esta manera, el caso español demuestra que es viable implementar una institucionalización de la política social con consecuencias en materia laboral con base en la transición energética, a través de una transición justa y sostenible. Los mencionados nudos de transición justa son un caso paradigmático de promoción de nuevas oportunidades de desarrollo económico y ambiental como consecuencia del desmantelamiento de una central térmica de carbón. El proyecto pionero que es resultado del concurso realizado por el ITJ es el del nudo de Mudéjar, en la provincia de Teruel. El concurso contiene sus bases reguladoras en la Orden TED/1182/2021 (BOE-A-2021-17966 Orden TED/1182/2021, de 2 de noviembre, por la que se regula el procedimiento y requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de transporte de energía eléctrica de instalaciones de generación de procedencia renovable en el nudo de transición justa mudéjar 400 KV y se procede a su convocatoria, 2021).

El resultado tangible de esta novedosa técnica legislativa por la que se pone en marcha los nudos de transición justa es la adjudicación del concurso del mencionado nudo de transición justa Mudéjar 400 Kv, en el que la compañía Enel Green Power España S.L. terminó resultando adjudicataria de los 1202 MW disponibles para la instalación de proyectos de energías renovables, concretamente fotovoltaicos y eólicos. Una de las garantías previstas para el adecuado cumplimiento de los objetivos del concurso es la preceptiva presentación de garantías por valor de 120.000 € por cada MW del proyecto, lo que constituye un elemento que otorga compromiso, y por ende, solidez y seguridad en su materialización.

El ejemplo señalado acarrea consecuencias no solo en el ámbito laboral y de formación, sino que tiene implicaciones importantes desde el punto de vista de la sostenibilidad, como es el caso de la recuperación medioambiental de 50.000 olivos abandonados para la producción de aceite de oliva, lo que incluye también un proyecto de olivar inclusivo para facilitar la integración laboral de personas con discapacidad; asimismo se prevé la creación de una "milla verde de la transición justa" que supondrá la puesta en marcha de una ruta senderista en la que habrá conexión entre proyectos renovables e iniciativas agrarias. Todo ello, sumado a proyectos de autoconsumo fotovoltaico para la creación de comunidades energéticas en varios municipios de la comarca, son reflejo de la transición energética que mira al futuro a través de la inclusión y del desarrollo.

Pero sin duda el aspecto más relevante que es objeto de este análisis es el de las consecuencias en el ámbito laboral de este proyecto. De acuerdo con los datos del MITECO, la compañía adjudicataria del proyecto pionero del nudo de transición justa en Mudéjar tiene comprometida una inversión de 1500 millones de euros. El resultado de esta inversión supone un acicate para una zona que sufrió un ocaso en su horizonte laboral. Desde el punto de vista de la formación, la compañía energética privada asume un compromiso claro en esta materia, ya que proporcionará formación a 1300 personas. Lo relevante en este punto es aclarar que el compromiso no es una mera declaración de intenciones, sino que existe una exigencia legalmente vinculante de desarrollarlo.

La formación, tan necesaria para fomentar un futuro con garantías de empleabilidad para los habitantes de la zona, no es el único ámbito de actuación en materia laboral. La construcción de los proyectos de energía renovable que sustituirán la infraestructura industrial previa conlleva la contratación de 4400 empleos, así como 250 empleos en un futuro destinados a la gestión de las operaciones de mantenimiento una vez que los proyectos de energía renovable estén funcionando. Ello supone creación de empleo no solamente de manera puntual y por un periodo de tiempo limitado, sino empleo estructural y estable, además de cualificado, en una profesión de alto valor añadido y con enorme potencial de futuro como es el sector renovable. Asimismo, se reforzará la dimensión social a través de la creación de 400 puestos de trabajo en proyectos socioeconómicos asociados, ya aludidos previamente.

Es relevante señalar que, entre los criterios de valoración de las diferentes propuestas presentadas al concurso del nudo de transición justa, los de carácter socioeconómico, y por tanto con una clara componente de carácter laboral, fueron los que más alta puntuación recibieron, concretamente 55 de los 100 puntos. El resto se repartieron entre criterios asociados a la tecnología de generación, de madurez del proyecto, y medioambientales en sentido estricto. De ahí que el proyecto presentado por Enel Power resultara adjudicatario, pues apostó de forma decisiva por la creación de empleo, la formación, y sentaba las bases de una transición energética justa que hacía frente de manera contundente a un futuro desalentador al que habría visto abocada la comarca tras el desmantelamiento de la central.

5. CONCLUSIÓN

La transición justa es un proceso vivo que ha evolucionado desde planteamientos iniciales muy centrados en la protección de los derechos de los trabajadores y que transitó hacia una esfera de protección del medio ambiente. Si bien ambas perspectivas son del todo compatibles y necesarias, es fundamental que las organizaciones internacionales y los Estados consideren al mundo del trabajo como parte esencial de la transición justa. El diálogo social multipartito es un elemento clave para que los actores involucrados e interesados, es decir, los trabajadores, los empresarios y los Estados propicien mecanismos para la creación de empleo de calidad en aquellas zonas geográficas que han sufrido los efectos del fin de producción de energía con base en combustibles fósiles. Sin embargo, se debe ir más allá de las medidas de mitigación, y ellos también debe ser parte del debate más amplio de la transición hacia una energía baja en carbono que permita garantizar la protección del medio ambiente y de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Resolución No. 3/2021 Emergencia Climática: Alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos*. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf
- Defard, C. (2022). *The need for a socially just European Green Deal. Lessons from the Yellow Vests movement*. Notre Europe. Institut Jacques Delors (Policy Paper No. 277). https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/06/PP277_The-need-for-a-socially-just-European-Green-Deal_Defard_EN.pdf
- Garretón, M. (2023, May 31). *Se apagaron los hornos en Ventanas: El futuro de los 350 trabajadores que se acogieron al plan de transición*. Emol. https://www.emol.com/noticias/Economia/2023/05/31/1096675/codelco-cierre-fundicion-ventana.html
- Informe provisional del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter. (2020). *La "transición justa" en la recuperación económica: la erradicación de la pobreza dentro de los límites planetarios*. Disponible en: https://www.srpoverty.org/wp-content/uploads/2021/09/A_75_181_REV.1_S-ES.pdf
- International Trade Union Conference. (2009). *Trade unions and climate change: Equity, justice & solidarity in the fight against climate change*. ITUC. https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/climat_EN_Final.pdf
- Johansson, V. (2023). Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law. *Journal of Environmental Law*, 35(2), 229–249. https://doi.org/10.1093/jel/eqad017.
- Johnstone, P., & Hielscher, S. (2017). Phasing out coal, sustaining coal communities? Living with technological decline in sustainability pathways. *The Extractive Industries and Society*, *4*(3), 457–461. https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.06.002
- Kumar, A., Hoffken, J. I., & Koop, J. (2021). *Dilemmas of energy transitions in the global south: balancing urgency and justice*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Organización Internacional del Trabajo, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*. (2015). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf
- Prado-Domínguez, A. J., González-Laxe, F., Escourido-Calvo, M., & Martín-Bermúdez, F. (2021). Initial Impact and Socioeconomic Compensation for the Closure of a Coal-Fired Power Plant in a Local Entity. *Sustainability*, 13(13), 7391. https://doi.org/10.3390/su13137391
- Räthzel, N., & Uzzell, D. (2012). Mending the breach between labour and nature: environmental engagements of trade unions and the North-South divide. *Interface: A Journal for and about Social Movements*, *4*(2), 81–100.
- Robins, N. (2023, December 19). *COP28: The irresistible rise of the just transition*. https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/cop28-the-irresistible-rise-of-the-just-transition/
- Rosemberg, A. (2020). "No jobs on a dead planet": The international trade union movement and just transition. In E. Morena, D. Krause, & D. Stevis (Eds.), *Just Transitions Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World* (pp. 32–55). Pluto Press.
- Sánchez, A. B., & Torres, B. (2020). *Una Recuperación Verde y Justa en América Latina y el Caribe: Una Perspectiva Desde el Mundo del Trabajo*. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_763724.pdf
- Singh Ghaleigh, N. (2020). Just Transitions for Workers: When Climate Change Met Labour Justice. In A. Bogg, J. Rowbottom, & A. Young (Eds.), *The Constitution of Social Democracy* (pp. 429-452). Hart Publishing.

- Stevis, D., Morena, E., & Krause, D. (2020). Introduction: The genealogy and contemporary politics of just transitions. In E. Morena, D. Krause, & D. Stevis (Eds.), *Just Transitions Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World* (pp. 1–31). Pluto Press.
- UNFCCC. (2016). *Just Transition of the Workforce, and the Creation of Decent Work and Quality Jobs*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Just%20transition.pdf
- Wang, X. & Lo, K. (2021). Just transition: A conceptual review. *Energy Research & Social Science*, 82, 10229, https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102291.