

## “LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA PARA LAS CENTRALES TÉRMICAS DE CARBÓN EN EL CONTEXTO DEL MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN Y EL ACUERDO DE 24 DE MARZO 2021”

**Autor:** Luis Carlos Fernández-Espinar López. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Politécnica de Madrid

La justicia energética “*para todos*”, constituye uno de los grandes retos de los próximos años ante el Cambio Climático en la Unión Europea y en España, una vez iniciado con paso firme y decidido el camino, esperemos que ya sin posible retorno, hacia la neutralidad climática en 2050 con la decisiva transformación del modelo energético en un nuevo modelo basado en las energías renovables.

Los dos grandes ejes implicados en la nueva política de descarbonización de nuestra economía y en la transición justa energética son de, una parte, la protección del empleo y mejora de su calidad en los sectores directamente afectados por el nuevo modelo energético, y, de otra, la redistribución de los beneficios económicos a toda la sociedad, sin perjuicio de los indudables y muy relevantes beneficios ambientales y para la salud de todos, empezando con la protección y acompañamiento de las personas y consumidores vulnerables. Ambos ejes han sido objeto de dos importantes normas en España a finales de 2018.

El Real Decreto-ley 25/2018 de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón que el eje directamente relacionado con los empleos de los trabajadores en los sectores relacionados con la minería, y el Real Decreto-ley 15/2018 de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, puntos de partida normativo en el camino hacia una transición energética, que debe ser justa, aunque interesa destacar que su contexto y objetivo finalista, expresamente reconocido en el mismo, fue notoriamente *económico*: “*la transición energética contribuye igualmente al objetivo finalista de reducción de precios que persigue este real decreto-ley*”, y de amparo y contención de sus efectos muy negativos en los ciudadanos, de forma patente en los incluidos en el concepto de “consumidores vulnerables”.

Nos vamos a ocupar aquí ahora del primer gran eje de la transición justa energética, de su régimen jurídico y actual desarrollo, ya que en fecha muy reciente, el pasado 24 de marzo de 2021 ha tenido lugar la firma del *“Acuerdo por una Transición Justa para centrales térmicas en cierre: el empleo, la industria y los territorios”* entre todas las partes Gobierno, empresas y sindicatos que, tras el inicial incompleto de abril 2020, incorpora ya a todas las empresas propietarias de dichas centrales (Endesa, Iberdrola, Naturgy y EDS).

La firma del mismo por todas las partes y los compromisos firmes que adquieren las empresas energéticas de la mano del Gobierno constituyen un hecho muy relevante en el proceso de transformación energética justa renovable, que hemos iniciado en España desde hace tres años de manera decidida en el Marco Estratégico de Energía y Clima de la Unión Europea, y va a suponer la garantía de una reconversión industrial adecuada y de calidad con el mantenimiento y mejora de los empleos afectados por el necesario cierre de las centrales térmicas de carbón en España y la transformación económica y ambiental de las Comarcas mineras muy degradadas sirviendo además para la liberación de usos y la restauración de los daños ocasionados al territorio y a la población.

Pero este Acuerdo no ha venido de la noche a la mañana, sino que desde hace años se han desarrollado una serie de normas y actuaciones, con grandes dificultades e impactos socioeconómicos en las comarcas mineras, cuyo contexto en cuanto a su origen y desarrollo es necesario analizar con carácter previo.

Ante el cambio inducido por esta una nueva política de Energía y Clima de carácter mundial, europea y nacional, se ha establecido que los ciudadanos perjudicados y los sectores afectados negativamente, “deben” ser debidamente compensados por los poderes públicos de los daños y perjuicios que se les ha causado, en delegación de la representación democrática que reciben de toda la sociedad que respalda y asume la nueva Estrategia y políticas aprobadas, bien mediante una compensación económica directa (lo que nos llevaría al debate sobre el alcance y requisitos de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador) o bien indirecta mediante una reconversión y transformación de sus empleos a otros empleos, y de los sectores afectados a nuevos sectores. No deja de ser en realidad, en una óptica actual, un nuevo proceso de reconversión industrial de los de otras épocas. De hecho, en España, el nuevo Instituto de Transición Justa es la transformación precisamente del hasta ahora Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC).

Así, el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, le otorga las competencias de las políticas de Transición Justa, incorporando al trabajo realizado por el IRMC en los últimos años sobre reactivación de las comarcas mineras, *“las nuevas realidades derivadas de los procesos de transformación y cierre de centrales térmicas de carbón y nucleares”*. El objetivo del Instituto de Transición Justa es *“identificar y optimizar las oportunidades de actividad industrial y económica, especialmente vinculadas a la transición ecológica, para garantizar el empleo y el desarrollo de las zonas afectadas”* promoviendo la coordinación de políticas industriales, de educación, formación profesional, y empleo para crear sinergias que ayuden a los territorios afectados por los cierres de centrales.

## 1. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN

Los indudables efectos positivos que supondrán las tecnologías renovables como necesaria alternativa a los combustibles fósiles en la lucha contra el cambio climático y la transformación de nuestro modelo energético, conllevan un destacado impacto negativo, puesto de manifiesto de forma relevante en la recientemente publicada Declaración Ambiental Estratégica del PNIEC, al suponer necesariamente el cierre de las centrales térmicas de carbón en España que han supuesto un porcentaje destacado de generación eléctrica instalada para nuestro consumo final en los últimos cincuenta años y con ello pérdidas significativas de empleo directo e indirecto en las comarcas de carbón como ya se viene experimentando desde hace años con el progresivo cierre de las actividades mineras.

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». Y como antecedente directo del mismo, el acuerdo de la Unión Europea mediante el Reglamento 1407/2002 de finalización de las ayudas estatales a la industria del carbón el 31 de diciembre 2010, y con ello el progresivo cierre de las minas de carbón no competitivas en territorio UE pese a la dulcificación de sus efectos y transición ordenada mediante una serie de ayudas decreciente hasta el cierre definitivo a 31 de diciembre 2018 que ha supuesto la mencionada Decisión 2010/787 del Consejo, de 27 de mayo.

Hay que tener en cuenta además que al cierre definitivo han contribuido de forma decisiva también los costes económicos ambientales establecidos ya en 2010. Así, en ese mismo año, el Parlamento Europeo y el Consejo aprueban la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales

(DEI) de las grandes instalaciones de combustión, creando un marco general basado en permisos sobre el comportamiento integral de la instalación y fijando los valores límite de emisión de gases contaminantes. En el año 2016, con la aplicación de la DEI para las centrales térmicas de carbón en España, se establecen límites más restrictivos, lo que implicaban fuertes inversiones en las instalaciones para adaptarse a los mismos.

La propia Directiva 2010/75 retrasó la aplicación de las exigencias ambientales y de lucha contra el cambio climático, al establecer en su artículo 32 que los Estados miembros podían aprobar un Plan Nacional Transitorio para el período enero 2016 y el 30 de junio 2020 para aquellas instalaciones en funcionamiento antes del 27 de noviembre 2003, y que cubría para cada una de las instalaciones de su ámbito de aplicación las emisiones de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y partículas. Ello permitió a las centrales no realizar inversiones, siempre y cuando la emisión de contaminantes en dicho período no superase los valores límite de emisión establecidos en sus Autorizaciones Ambientales integradas aplicables al 31 de diciembre 2015. Al terminar dicho período, ha finalizado la excepcionalidad y las centrales podían adaptarse realizando la inversión necesaria para la reducción de emisiones anteriormente indicada, o bien cerrar a partir de julio 2020 como era previsible que así sucediera para la mayoría de las centrales térmicas de carbón. De hecho, sus propietarios habían solicitado ya el cierre con anterioridad a dicho vencimiento<sup>1</sup>.

El tardío cierre de las centrales térmicas en Europa desde la perspectiva de la necesaria modernización y transformación del modelo energético y de la lucha contra el cambio climático, responde así a una serie de factores técnicos, económicos y regulatorios, destacando en particular los siguientes:

- El acuerdo de París de 2015, ratificado por la Unión Europea en 2016 y por España en 2017, estableciendo con ello un punto de partida para políticas energéticas orientadas a la descarbonización de la economía.
- La orientación y planteamiento de las nuevas directivas europeas en materia de energía que configuran el denominado "Paquete de Invierno".

---

<sup>1</sup> La situación de las centrales térmicas a diciembre de 2019 era ya la siguiente:

-La autorización para el cierre de la central de Anllares (León) se otorgó en noviembre de 2018, y en marzo de 2019 la autorización para los grupos 1 y 2 de la de Alcudia (Mallorca).  
- Y las empresas propietarias ya habían presentado a dicha fecha las siguientes solicitudes de cierre: Endesa, de las centrales de Andorra (Teruel), Compostilla (León), As Pontes y Carboneras; Iberdrola, de las centrales de Lada (Asturias) y Velilla (Palencia); Naturgy, de las centrales de Narcea (Asturias), La Robla (León) y Meirama (La Coruña); y Viesgo, actualmente EDP, la de Puente Nuevo (Córdoba).

- La necesidad de acometer inversiones para reducir la emisión de contaminantes atmosféricos (desnitrificación y desulfuración) debido a las normativas medioambientales de la UE, y en concreto a la aplicación de la Directiva 2010/75/UE.
- El aumento del precio del CO<sub>2</sub> en el mercado de derechos de emisión.
- La caída significativa del precio del gas
- La escasa competitividad de la combustión de carbón para la generación de energía eléctrica, y los resultados no satisfactorios de los ensayos realizados con mezcla de biomasa por una serie de cuestiones técnicas en las actuales centrales térmicas diseñadas y construidas para otro tipo de combustible.
- La incorporación creciente de energías renovables ha reducido sustancialmente la participación de estas centrales en el mix energético y, por tanto, sus ingresos por la venta de energía.

España cuenta con 15 centrales térmicas de carbón, correspondientes a 31 grupos térmicos y una potencia instalada de 10.619 MW, aproximadamente un 10 % de la potencia de generación eléctrica instalada a nivel nacional. Tanto el escenario tendencial como el escenario objetivo del PNIEC presentan una notable disminución de este parque de generación, llegando al desmantelamiento del total de los grupos instalados.

La generación eléctrica en las centrales térmicas de carbón suponía un empleo directo en torno a los 2.300 puestos de trabajo, objeto del Acuerdo muy reciente de 24 de marzo 2021 acordado de cierre entre la Administración, todas las empresas propietarias y los sindicatos. Además, la minería de carbón, que ha experimentado una reducción muy importante en las últimas décadas, todavía cuenta con cerca de 2.000 empleos distribuidos entre Asturias, Castilla y León y Aragón. El cese definitivo en la generación eléctrica mediante carbón supone un notable impacto socioeconómico en las áreas donde se ubican las centrales y las explotaciones mineras. Buena parte se encuentran en áreas altamente transformadas, y su desmantelamiento ofrece grandes oportunidades de liberación de espacio para otros usos y recuperación de espacios seminaturales.

A ello habría que añadir en el contexto de la Transición Justa energética igualmente los empleos que se verán afectados en la generación eléctrica con energía nuclear, España cuenta con siete reactores nucleares en operación, situados en 5 emplazamientos, correspondientes a una potencia eléctrica bruta de 7.399 MW, aproximadamente un 7 % de la potencia de generación eléctrica instalada a nivel nacional. El escenario objetivo del PNIEC prevé una reducción de la capacidad de generación nuclear instalada en 2030 hasta un máximo de 3.181 MW, lo que supondrá el desmantelamiento de una parte importante de

los reactores actualmente en operación en el marco de un plan de cierre ordenado, escalonado y flexible<sup>2</sup>.

Las normas y convenios en España, que a continuación detallaremos, sobre este aspecto inmediato principal de la Transición Justa Energética directamente relacionado con los empleos de los trabajadores en los sectores relacionados con la minería y la utilización del carbón vienen precedidos de un Acuerdo-Marco para una Transición Justa del Sector del Carbón y las Comarcas Mineras firmado el 24 de octubre 2018 entre el Gobierno, los sindicatos y la agrupación de empresarios del sector, con el fin de promover una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las regiones mineras en el período 2019-2027.

La articulación y desarrollo de medidas sectoriales tanto en la minería del carbón como en las consecuencias del cierre de las centrales térmicas, tienen su más reciente punto de partida destacado, como ya hemos mencionado, en el Real Decreto-ley 25/2018 de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón, que establece, de una parte, medidas de apoyo inmediato en el régimen especial de las ayudas sociales, distinguiendo entre las ayudas por costes laborales para trabajadores de edad avanzada y las ayudas mediante bajas indemnizadas de carácter voluntario y, de otra, medidas de desarrollo del Acuerdo-Marco citado de octubre 2018. En esta norma se extiende a un nuevo período 2019-2027 el contenido del anterior Real Decreto 676/2014, de 1 de agosto, que establece el régimen de ayudas por costes laborales destinadas a cubrir ciertos costes excepcionales como consecuencia del cierre de unidades de producción de las empresas mineras del carbón destinado a la generación eléctrica incluidas en el Plan de cierre del Reino de España para la minería del carbón no competitiva.

Posteriormente, se han aprobado una serie de medidas específicas relativas al cierre de las centrales térmicas en el Real Decreto-ley 17/2019 de 22 de noviembre que, junto a la adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico, da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación incorporando un mecanismo que permitirá ponderar los beneficios técnicos, económicos y sociales, incluida la generación de empleo, en el otorgamiento de permisos de acceso a la red para nuevos proyectos renovables en las zonas de transición.

---

<sup>2</sup> El empleo directo de una central nuclear con un reactor tipo de 1.000 MW una vez puesta en marcha y tomando como referencia 50 años de operación se sitúa en torno a 600 personas cada año, lo que arroja un ratio de 0,6 trabajadores por MW. Ello, en el escenario objetivo del PNIEC, supondría una pérdida de empleo directo asociada al cierre parcial del parque nuclear superior a 2.500 puestos de trabajo, cifra que podría situarse por encima de los 7.000 empleos si se contabiliza el empleo indirecto. Debe tenerse en cuenta que este efecto se manifestará a medio plazo, pues los trabajos de desmantelamiento y recuperación del emplazamiento requerirán un volumen de mano de obra superior al requerido por la explotación de las centrales durante un prolongado periodo de tiempo.

Existen igualmente una serie de medidas bajo la denominación de transición justa que se han ido incorporando en las legislaciones sectoriales correspondientes con motivo del cierre de instalaciones de energía térmica de carbón, o termonuclear. Un buen ejemplo de ello es el que afecta a la Ley de Aguas, (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas), que incorpora a través del citado Real Decreto-ley 17/2019 de 22 de noviembre (DF primera) una nueva Disposición adicional decimosexta relativa a las concesiones de agua denominadas “para transición justa”.

Así, cuando quede extinguida una concesión debido al cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear, se podrá otorgar una nueva concesión para el uso privativo de las aguas a nuevas iniciativas y proyectos en el área geográfica donde se encontraba la instalación. Para ello, se llevará a cabo una ponderación de los criterios económicos, sociales y medioambientales, y los usos del agua para dichas iniciativas y proyectos prevalecerán sobre el orden de preferencia establecido en los planes de cuenca o, en su defecto, en el artículo 60 del texto refundido de la Ley de Aguas con la excepción del uso para abastecimiento de población, que será siempre prioritario.

En desarrollo de estas medidas, tras la consulta previa realizada hasta el 12 de enero 2021, una Orden ministerial sobre los denominados “nudos de zonas de transición justa” regulará el procedimiento y requisitos de los concursos para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de transporte de energía eléctrica de instalaciones renovables, en ejecución de la nueva disposición adicional incorporada en la Ley 24/2013 mediante el Real Decreto-ley 17/2019, con el fin de favorecer la generación de actividad económica alternativa<sup>3</sup>. Los nudos de transición justa han sido determinados en el anexo del Real Decreto-ley 23/2020, y forman un número de 22 nudos que precisan de ritmos y soluciones diferentes dado su diferente situación en función de cuatro aspectos como son su nivel de saturación, el potencial de recurso renovable, los permisos solicitados, y la situación económica y social de cada zona de transición<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Si bien, el Real Decreto-ley 23/2020, en su disposición transitoria primera, limita la posibilidad de aceptación de solicitudes de acceso en tanto se produce el desarrollo reglamentario en este ámbito, establece una excepción a esta limitación para el acceso en los nudos de transición justa, que deberá otorgarse de conformidad con los procedimientos para la concesión de la capacidad de acceso de evacuación previstos en la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

<sup>4</sup> La Dirección General de Política Energética y Minas ha solicitado al operador del sistema eléctrico el cálculo de la capacidad de acceso individualizada de los nudos de transición justa. Dicho análisis permitirá determinar para qué nudos y para qué capacidades, se podrán convocar, en régimen de concurrencia, los correspondientes concursos de conformidad con el Real Decreto-ley 23/2020, delimitando el marco jurídico aplicable y estableciendo los requisitos y procedimientos necesarios.

## **2. EL PLAN DE ACCIÓN URGENTE Y EL ACUERDO DE 24 DE MARZO 2021 PARA UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA PARA CENTRALES TÉRMICAS DE CARBÓN EN CIERRE**

La Estrategia de Transición Justa dedica su último apartado al Plan de Acción Urgente para las comarcas de carbón y de centrales en cierre con el fin de dar respuesta al cierre tanto de centrales de generación de energía eléctrica como de explotaciones mineras de carbón. Su desarrollo está siendo muy significativo tanto desde el punto de vista de acuerdos entre las partes implicadas como de medidas alternativas que se van implementando, no sin importantes dificultades sociales y económicas, que se verán paliadas en cierta medida con los fondos europeos puestos a disposición de España<sup>5</sup>.

El Plan de Acción Urgente favorecerá el impulso económico de las comarcas mineras a través de las siguientes actuaciones:

- Plan para la restauración de explotaciones en comarcas mineras 2019-2023, que tendrá como objetivo mitigar el impacto de la pérdida de empleo a corto plazo en las zonas y asegurar la clausura de las instalaciones y la restauración del espacio natural afectado por la actividad minera.
- Plan de Desarrollo de Energías Renovables y Eficiencia Energética 2019-2023.
- Elaboración de Convenios de Transición Justa para las comarcas afectadas con el objetivo de crear y fijar empleo a medio y largo plazo, que se firmarán entre el Gobierno de España y las Administraciones competentes y ofrecerán un acceso a los instrumentos de apoyo financiero disponibles en la Administración General del Estado y fondos europeos, y ofrecerán incentivos fiscales entre otras medidas.

---

<sup>5</sup> El Plan de Acción Urgente para las Comarcas del carbón y de centrales en cierre se inició con el compromiso financiero de 250 millones de euros repartidos entre 2019 y 2023 junto con un conjunto de ayudas sociales destinadas a los trabajadores afectados. El Ministerio para la Transición Ecológica procedió a la apertura de un diálogo con las comunidades autónomas, las entidades locales y los agentes sociales de las zonas para financiar proyectos empresariales y actuaciones de desarrollo alternativo, tales como la mejora, restauración y revalorización de las zonas degradadas y los espacios afectados por las explotaciones mineras incluyendo recuperaciones forestales; la dotación o renovación de líneas de telecomunicación o diversificación energética; y la creación de centros de desarrollo tecnológico.

Durante la tramitación del Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, ya se están elaborando Planes de acción territoriales integrales, a través de procesos de participación pública<sup>6</sup>, que, previo un diagnóstico y evaluación de la zona y de las empresas afectadas, incluyen hojas de ruta con acciones concretas con un cronograma y las colaboraciones entre entidades y agentes afectados.

A finales del primer trimestre de 2021, los proyectos y actuaciones en marcha en el ámbito del Plan de Acción Urgente para las comarcas de la minería de carbón y centrales en cierre, que serán desarrollados mediante los diversos Convenios de Transición Justa que ya han pasado la fase de Borrador y participación pública, un Convenio por cada zona que se indica a continuación excepto en Aragón que será un único Convenio, se ubican en las siguientes zonas de las cinco Comunidades Autónomas implicadas: Asturias: Cuenca del Caudal, Cuenca del Nalón, y Suroccidente; Andalucía: Carboneras, y Puente Nuevo-Valle del Guadiato; Castilla y León: Montaña Central Leonesa-La Robla; Guardo-Velilla; Fabero-Sil; Bierzo Alto; Laciana-Alto Sil; y Cubillos Sil-Ponferrada; Galicia: Meirama, y As Pontes; y Aragón: Comarca de Andorra-Sierra de Arcos, y Comarca de Bajo Aragón. A ellos, se añadirá el proceso de elaboración para el futuro Convenio de Zorita en Castilla-La Mancha.

Los Convenios de Transición Justa, que son objeto de regulación en el artículo 25 del Proyecto de ley de Cambio Climático y Transición Energética en su Título VI relativo a “Medidas de Transición Justa”, son el nuevo instrumento jurídico para conseguir la reactivación de las zonas o comarcas concretas afectadas por el cierre o reconversión de las instalaciones de empresas del sector energético. Su objeto viene establecido en el 25.1 y que literalmente es *“fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables a la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones.”*

---

<sup>6</sup> La relevante cuestión de la participación pública en las materias de cambio climático y transición energética se regula en el artículo 35 del Proyecto de Ley, siendo su objeto todos los “planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética hacia una economía baja en carbono”. Se llevará a cabo bajo fórmulas abiertas que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público, en general, mediante los canales de comunicación, información y difusión que resulten más apropiados de conformidad con el contenido de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Y en el apartado 2º, dispone que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en colaboración con los demás departamentos ministeriales, desarrollará y mantendrá actualizada una página web específica que facilite el acceso a los ciudadanos a la información relacionada con el cambio climático y la transición energética.

Su naturaleza jurídica es la de los Convenios regulados en los artículos 47 a 54 del capítulo VI del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Estos Convenios de Transición Justa, en los que las Comunidades autónomas participarán de acuerdo con el ámbito de sus competencias<sup>7</sup>, se suscribirán, de conformidad con el artículo 25.2, entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y otras Administraciones públicas, en particular, las Entidades locales de las áreas geográficas mencionadas. Deberán ser objeto de previo informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, del Ministerio Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Igualmente, podrán participar las empresas, organizaciones de los sectores empresariales y sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales, y demás entidades interesadas o afectadas.

Los Convenios deben evaluar y dar respuesta a los impactos producidos por la transición energética y ecológica, y se proponen combinar la ambición y objetivos climáticos fijados en la futura Ley y en el PNIEC con una ambición similar en el cumplimiento de objetivos sociales para el acompañamiento de estos procesos de transformación. En este sentido, los convenios deben considerar los impactos derivados del proceso de transición energética y ecológica relativos a los procesos de cierre recientes, si bien en el análisis de caracterización y diagnóstico de las zonas afectadas se incorpora el efecto de procesos previos que han marcado su actual desarrollo socioeconómico y sus principales retos.

Un modelo de estos Convenios de Transición Justa cuyo objeto es la atención a los territorios afectados por el impacto de los cierres de explotaciones mineras o centrales térmicas de carbón incluiría los siguientes apartados en su evaluación y análisis:

1. Delimitación del ámbito geográfico del Convenio, que debería incluir, entre otros, los subapartados referidos al análisis de: los municipios en los que se ubican las instalaciones en cierre; los municipios del entorno sobre los que se produce impacto en términos de empleo por el cierre; la coherencia territorial de la zona afectada por los cierres; y la delimitación del ámbito geográfico de aplicación del convenio.
2. Caracterización del ámbito geográfico del Convenio con subapartados relativos a los antecedentes del contexto histórico y socioeconómico; el impacto de los cierres en la zona; un detallado análisis demográfico sobre tamaño y crecimiento de la población, estructura poblacional del ámbito

---

<sup>7</sup> En el Anteproyecto de Ley, la mención que se realizaba a las CC. AA era muy insuficiente de mera "consulta" por lo que, tras advertir de ello el Consejo de Estado, fue corregida por la preceptiva relativa a la de participación. Su contenido e intensidad dependerá así del alcance de sus competencias en las materias a las que afecte el Convenio de Transición Justa.

geográfico; actividad económica detallada con la renta neta media anual y los datos actuales de empleo y desempleo con su evolución y distribución sectorial; y estructura del tejido empresarial por sectores de actividad.

3. Análisis DAFO del ámbito geográfico con las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades identificadas para la zona del Convenio.
4. Conclusiones con los datos clave para orientar adecuadamente las actuaciones de desarrollo y seguimiento del Convenio.

Debemos destacar que, con el fin de obtener el deseado acierto en la finalidad de las medidas de transición energética y en la consecución de sus objetivos sociales, hay que tener muy en cuenta el contexto histórico y socioeconómico de cada una de las centrales en cierre. Así, la construcción de determinadas centrales, como por ejemplo el caso de la central térmica Litoral en Carboneras (Almería) o Alcudía (Mallorca), no se encuentra vinculada a la existencia de un yacimiento mineral como en la mayoría de los demás casos, así entre otras Compostilla y La Robla en León diseñadas para el consumo de carbón de las cercanas cuencas de El Bierzo, Laciaña o Santa Lucía, o a la cercanía de importantes centros de población y de consumo, o a iniciativas empresariales cuyo origen fue en España un sistema económico de autarquía con abastecimiento de los propios recursos.

Por lo tanto, no se debe confundir la delimitación del ámbito geográfico de aplicación de los Convenios de Transición Justa, que responden a impactos recientes y de diverso origen (minería del carbón, centrales térmicas y nucleares), con la zonificación de otras ayudas para la reactivación de comarcas mineras que se seguirán manteniendo independientemente de los convenios.

De hecho, en algunas de las zonas incluidas en el Plan de Acción Urgente, especialmente las comarcas mineras, estos convenios son adicionales y complementan a otros compromisos y trabajos. Por ejemplo, los convenios se suman al citado Acuerdo Marco para una Transición Justa de la minería del carbón y desarrollo sostenible de las comarcas mineras en el período 2019-2027 que garantiza medidas de apoyo inmediato a los trabajadores de minería, y la concesión de ayudas a municipios mineros del marco 2013-2018 y la financiación a corto plazo. Una manifestación muy relevante de lo que han supuesto las centrales térmicas para los municipios, además de la decisiva repercusión directa en los empleos de la población, es su gran contribución a los presupuestos municipales.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Así, a título de ejemplo la Central Térmica Litoral de Almería ha supuesto durante todos estos años una contribución de más de 25% del presupuesto municipal del Ayuntamiento de Carboneras. En 2019, dicha contribución ha ascendido por el conjunto de impuestos y tasas a 2.958.052,10 €. Por conceptos tributarios destacan, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Igualmente, para dichos municipios se ha retomado el cumplimiento de planes anteriores mediante la concesión de subvenciones para el impulso económico de las comarcas mineras del marco 2013-2018 mediante una nueva extensión de la fecha límite para el reconocimiento de las ayudas hasta el 31 de diciembre de 2023, por un total de 132 millones de euros. De igual modo, se han celebrado convocatorias de ayudas para territorios mineros para empresas de diverso tipo por un valor superior a los 17 millones de euros.

Y ya por último, volvemos al inicio de todo lo analizado con el muy reciente Acuerdo de fecha 24 de marzo 2021, “*Acuerdo para una Transición Justa para las Centrales Térmicas de Carbón en cierre*” firmado entre Gobierno, empresas y sindicatos y que, tras el inicial incompleto de abril 2020, incorpora ya a todas las empresas propietarias de dichas centrales (Endesa, Iberdrola, Naturgy y EDS). El Acuerdo con el lema “empleo, industria y los territorios”, recoge los compromisos de las partes para apoyar a los trabajadores y los territorios de las zonas afectadas por el cierre de las centrales que se ubican en Aragón, Andalucía, Castilla y León, Galicia, y Principado de Asturias.

El Acuerdo no tiene la naturaleza jurídica de los convenios del artículo 47 de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, no siéndole de aplicación por lo tanto los artículos 47 a 53 el capítulo VI de su Título preliminar. Sus instrumentos jurídicos de desarrollo serán los Convenios de Transición Justa, cuyo objetivo prioritario debe tener un triple frente: el mantenimiento y la creación de actividad y empleo en las Comarcas afectadas; la fijación de población en los territorios rurales; y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socioeconómico de cada una de ellas aprovechando los recursos humanos de las mismas.

Para ello, se priorizarán los sectores que presenten mejores previsiones de sostenibilidad, tanto ambiental, económica y social, potenciando alternativas industriales relacionados con los nuevos sectores de la transición energética.

El Acuerdo contiene una serie de compromisos específicos para cada una de las partes firmantes, Ministerios firmantes, empresas propietarias de las centrales y sindicatos.

Por parte de la Administración del Estado, junto con las medidas ya comentadas anteriormente en los nudos de transición justa de política energética de concesión de la capacidad de acceso de evacuación de la energía renovable generada y del uso privativo de las aguas, a través del Sistema Nacional de Empleo se compromete a impulsar planes de formación profesional e inserción

---

de Características Especiales (BICES) con 2.131.981,66 €, el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), que asciende a 516.900,56 €, y la Tasa de Aprovechamiento 1,5, con 275.896,60 €.

laboral amoldados a la demanda de nuevos perfiles tanto para los trabajadores directos de las propias centrales y empresas auxiliares de las mismas como a los trabajadores indirectos y a la población en general de las zonas afectadas. Igualmente, a la búsqueda proactiva de inversores que tengan "proyectos de generación de energía y riqueza", que puedan asentarse y adaptarse a las particularidades de cada uno de los territorios.

Las cuatro empresas energéticas titulares de las centrales han adquirido destacados compromisos como corresponsables con la Administración ya que son una pieza clave del proceso de transición energética en el cierre de las centrales térmicas. Deben presentar planes de acompañamiento como documentos esenciales del Acuerdo firmado, en los que en primer lugar como un proceso de reconversión industrial, como ya tienen elaborado desde hace tiempo y presentado a la Administración, se incluye *"la propuesta de nuevas inversiones en los mismos territorios de generación mediante energías renovables u otras líneas de negocio cuando resulten viables"*, y que serán objeto de una licitación pública para la captación de proyectos. Sobre ello, las empresas propietarias se comprometen además a servir de apoyo a la Administración en la búsqueda de otros inversores facilitando la presentación de nuevas iniciativas empresariales.

La licitaciones públicas para la captación de proyectos se viene ya desarrollando caso a caso con análisis previos muy detallados, con el concurso de las Universidades de la zona, tanto del planeamiento y usos urbanísticos de los terrenos como del listado de las ventajas competitivas que ofrece la cualificación tradicional de la población como el emplazamiento de la instalación en cierre y de su área de influencia para el desarrollo de nuevas iniciativas tanto de inversores nacionales como internacionales. Dichas ventajas competitivas, junto a la preferencia en el desarrollo de un gran abanico de energías renovables en el mismo emplazamiento o en el entorno, pueden relacionarse con diferentes sectores o actividades económicas, así entre otras: tecnologías de la información y la comunicación, economía digital, sector logístico, e industria agroalimentaria y de transformación de productos agrícolas, sector RES especializado en Biomasa; industria manufacturera e industria del vidrio; sector turístico y parques temáticos; sector reciclaje, sector metalúrgico para suministros de empresas renovables e industria de transformados del acero, sector de la automoción y nuevos componentes, producción de combustibles alternativos, etc.

La evaluación de los proyectos debería ser evaluados por comités independientes, y según una serie de criterios, entre los que podríamos destacar:

- Viabilidad técnica: innovación, creatividad, mejora del entorno, calidad del proyecto

- Impacto ambiental: reducción de emisiones, permisos y autorizaciones necesarias
- Sostenibilidad social: creación de puestos de trabajo directos e indirectos
- Sostenibilidad económica: plan de negocio y financiación
- Economía Circular: reutilización de activos existentes en el emplazamiento

Igualmente, deben incluirse en los citados planes de acompañamiento igualmente los planes de recolocación para el personal propio de las centrales en cierre en las nuevas actividades, así como en el desmantelamiento y restauración de la central, al igual que para los trabajadores de las empresas auxiliares, siendo ambos grupos calificados en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISPE) como colectivo especial asociado a los Convenios de Transición justa en cada zona. Las empresas propietarias colaborarán con acciones específicas de formación propias en el plan de apoyo a la formación profesional e inserción laboral de los trabajadores para facilitar su empleabilidad efectiva en las nuevas actividades.

Por su parte, los sindicatos se comprometen a facilitar el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos, y dar apoyo en todos los procesos de desarrollo del Acuerdo en materia de formación, prevención de riesgos laborales, reindustrialización y divulgación, entre otros.

Como conclusión, la transformación energética justa con todas sus implicaciones económicas, sociales y ambientales supone un gran reto para *"la vieja Europa"* y una oportunidad histórica para recuperar su liderazgo moral. Supone un ideal y su concreción en una política basada en el compromiso moral que entusiasma por todos sus componentes y objetivos de transformación de nuestra sociedad, de mejora de la misma y de la calidad de vida de los ciudadanos. Una política con mayúsculas como fundamento prometedor del camino hacia una sociedad más justa.