

## **“LOS GRUPOS VULNERABLES FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO. EL DEBER DE CUIDADO DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE ADAPTACIÓN.”\***

*Vulnerable groups facing climate change. The public authorities' duty of care in the development of adaptation policies.”*

PABLO MORENTE ACALE<sup>1</sup>

 0009-0001-2878-1246

---

**RESUMEN:** : Este artículo profundiza en el papel de los grupos vulnerables frente al cambio climático en el marco jurídico español, europeo e internacional. A partir del principio de vulnerabilidad climática, se estudia cómo los poderes públicos deben ejercer un deber de cuidado hacia colectivos especialmente expuestos a los impactos ambientales. El artículo examina el reconocimiento normativo de estos colectivos en tratados internacionales como el Acuerdo de París, el Convenio de Escazú o el programa ACE de Naciones Unidas, donde se refuerza la participación ciudadana y la justicia climática. En el ámbito español, se analiza la Ley 7/2021 de Cambio Climático, el Plan Nacional de Adaptación, la Estrategia de Transición Justa y el Plan Social para el Clima, destacando sus avances, pero también sus carencias en la identificación y protección efectiva de los grupos vulnerables. Se propone una mejora en la concreción de los criterios sociales, superando la mera visión económica de la vulnerabilidad, e incluyendo indicadores específicos para colectivos como los jóvenes o las personas dependientes.

**Palabras clave:** *Grupos vulnerables, cambio climático, adaptación, principio ambiental, derecho público del medio ambiente.*

**ABSTRACT:** This article explores the role of vulnerable groups in the context of climate change within the Spanish, European, and international legal frameworks. Based on the principle of climate vulnerability, it examines how public authorities must exercise a duty of care toward communities that are particularly exposed to environmental impacts. The article reviews the normative recognition of these groups in international treaties such as the Paris Agreement, the Escazú Agreement, and the United Nations ACE programme, which reinforce citizen participation and climate justice. At the national level, it analyses Spain's Climate Change and Energy Transition Act (Law 7/2021), the National Adaptation Plan, the Just Transition Strategy, and the Social Climate Plan, highlighting both their progress and their shortcomings in identifying and effectively protecting vulnerable groups. The article calls for greater clarity in defining social criteria, moving beyond a purely economic understanding of vulnerability and incorporating specific indicators for groups such as young people and persons with dependency needs.

**Keywords:** *Vulnerable groups, climate change, adaptation, environmental principles, public environmental law.*

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. LA VULNERABILIDAD COMO NUEVO PRINCIPIO AMBIENTAL II. EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GRUPOS VULNERABLES FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO, EN EL MARCO JURÍDICO DE NACIONES UNIDAS. III. LOS GRUPOS VULNERABLES EN LAS ESTRATEGIAS CLIMÁTICAS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. UN MARCO REGULATORIO POR CONSOLIDAR. IV. CONCLUSIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA.

---

\* Fecha de recepción: 4/07/2025 – Fecha de aceptación: 25/09/2025. Cita recomendada: MORENTE ACALE, P. (2025). Los grupos vulnerables frente al cambio climático. El deber de cuidado de los poderes públicos en el desarrollo de las políticas de adaptación. Bioderecho.es, (21), 16-25, <https://doi.org/10.6018/bioderecho.670171>

<sup>1</sup> Investigador predoctoral (FPU) Universidad de Extremadura. Departamento de Derecho Público. Área de Derecho Administrativo. Correo: [blopamorente@gmail.com](mailto:blopamorente@gmail.com)



## I. INTRODUCCIÓN. LA VULNERABILIDAD COMO NUEVO PRINCIPIO AMBIENTAL.

El “cisne negro” de nuestro tiempo baila ballet sobre las tablas de un sombrío escenario global. Dice el filósofo NASSIM TALEB que el cisne negro es precisamente ese fenómeno improbable, que una vez que ocurre tendemos a pensar que sus consecuencias hubieran podido ser evitables. Las predicciones expuestas por la ciencia son claras; vivimos actualmente escenarios globales de calentamiento global que se esperaban para dentro de varias décadas. Resulta necesario pensar que los resultados de un desastre climático puedan converger en esa extraña figura de un cisne negro. La cuestión climática ha sido ampliamente abordada por los tratados internacionales, desde la Cumbre de “Río 92” (1992) hasta el Acuerdo de París (2015). La emergencia implica que ha llegado el turno de los Estados, a través de su derecho interno, ocupándose de las cuestiones más acuciantes que plantea esta crisis ambiental. El derecho público ambiental cuenta con una amplísima trayectoria en cuestiones como el derecho urbanístico, derecho de aguas, o el derecho del medio ambiente, en un afán por generar un derecho preventivo y protector de los bienes naturales. Es precisamente ese derecho preventivo el que inaugura un nuevo elemento dinámico como es el derecho público al cambio climático. Como bien señala FORTES MARTÍN (2025), el derecho público del cambio climático se integra en los sistemas jurídicos dinámicos y da lugar a un nuevo sujeto de estudio.

Por consiguiente, si inauguramos un nuevo ámbito jurídico este debe dotarse de aquellos principios que consoliden sus cimientos entre los que podríamos destacar; el principio jurídico de vulnerabilidad climática, el principio de resiliencia, el de no agresión ambiental, o el de progresión climática .

PRESNO LINERA (2022) enfatiza que la vulnerabilidad es una construcción social y dinámica, influenciada por factores económicos, sociales y culturales. Desde una perspectiva constitucional, Presno Linera sostiene que el Estado y el Derecho deben ser especialmente sensibles a estas situaciones de vulnerabilidad. Esto implica no solo reconocer los derechos, sino también implementar medidas efectivas para garantizar su ejercicio real y efectivo . Para este breve estudio nos centraremos en el principio de vulnerabilidad climática que nos servirá como base para el desarrollo de nuestro objeto de análisis: los grupos vulnerables al cambio climático.

Debemos destacar igualmente la relación lógica entre los conceptos de bioderecho y de vulnerabilidad que se asientan en el hecho fáctico de la dignidad humana. Los principios que integran las bases del bioderecho se pueden resumir en la “autonomía”, la “dignidad”, la “integridad” y la “vulnerabilidad” del ser, en un marco de Derechos Humanos . Esta íntima relación entre la desprotección del ser frente al desarrollo de la biomedicina, la biotecnología o la ciencia de la adaptación, se visibiliza aún más a la hora de proteger y de generar un marco comunitario de cuidados. Son varios autores (ÁLVAREZ 2018, ACUÑA 2024) los que alertan de la complicidad sistemática entre la inacción frente al cambio climático y las relaciones de vulnerabilidad que se generan con grupos poblacionales especialmente desprotegidos frente a una climatología adversa.

ALENZA GARCÍA (2020:23) entiende que este principio es uno de los principales objetivos de la legislación climática. Los legisladores nacionales son responsables de identificar, alertar, ayudar, y formar a la población más vulnerable. A pesar de la distorsión que el término “vulnerable” plantea, FORTES MARTÍN enuncia con precisión que esa vulnerabilidad es la brújula que guía a un Estado social a adaptarse ambientalmente sin dejar a nadie atrás “la aparente vaguedad del término (...) es el soporte basal, de un nuevo orden climático, ambiental y sanitario. La vulnerabilidad del clima, al igual que la propia vulnerabilidad del sistema social, constituye un buen “termómetro” de la propia debilidad humana que saca a relucir las necesidades de los más desfavorecidos”. (p 88). La vulnerabilidad será un término que veremos

con insistencia en tratados internacionales, legislación nacional y normas de desarrollo como un elemento indisociable del nuevo orden jurídico climático. De esta forma la vulnerabilidad se constituye como un principio rector que se suma a otros en la base de la arquitectura legislativa ambiental como pueden ser el de “desarrollo sostenible”, el de “quién contamina paga”, o el de “precaución”. Sus efectos más significativos se proyectan sobre los grupos de población más afectados ante los fenómenos ambientales adversos, (ALENZA GARCÍA, 2020: 41). Esta idea de vulnerabilidad, como principio, comparte esa necesaria “vocación planetaria” propia de “los principios del derecho ambiental” (FORTES MARTÍN 2025:92).

Sin embargo, trasladar este nuevo principio ambiental a la legislación concreta de los Estados, está suponiendo un reto interpretativo. Sin ir más lejos, el legislador español (como luego veremos más detenidamente) no sabe o no termina de concretar quiénes son “los sujetos vulnerables” frente al clima. La Ley de Cambio Climático y Transición Energética 7/2021, que reitero en repetidas ocasiones esta vulnerabilidad, es incapaz de explicar o definir quiénes son los sujetos vulnerables.

Los factores de desigualdad que desencadenan la vulnerabilidad de ciertos colectivos se ven amplificados especialmente como consecuencia de la crisis climática. Así lo constata el Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC) en su sexto informe de 2022, que expresamente identifica como grupos vulnerables al cambio climático a las comunidades pobres, pueblos indígenas, mujeres, niños, personas mayores, personas con discapacidad y migrantes. Neil ADGER (2006) fue pionero a la hora de relacionar la vulnerabilidad ligada a los factores de globalización, cambio climático y desigualdades, definiendo la vulnerabilidad como una combinación de exposición, sensibilidad y capacidad adaptativa, subrayando que las estructuras sociales y de poder definen quién es vulnerable. Neil Adger busca construir una interrelación entre la resiliencia social y la resiliencia de los ecosistemas de los que depende el bienestar humano como un punto crítico de la vulnerabilidad a la que nos exponemos. Si para CARPENTER (2001) un elemento clave de la resiliencia socioecológica es la capacidad de adaptarse a nuevas circunstancias para ADGER (2006) “una teoría de la adaptación debería incorporar explícitamente la formación, persistencia y causas de la vulnerabilidad” (pp 277-78). De esta forma encontramos que la adaptación, como proyección futura de anticiparse a fenómenos (en este caso climáticos) adversos, debe incorporar expresamente a aquellos sujetos que van a sufrir con mayor intensidad dichos fenómenos adversos, esto incluye preparar, formar, incluir, y atender a dichos colectivos de forma expresa por los poderes públicos. ALENZA GARCÍA (2019:23) reconoce que “una específica forma de vulnerabilidad ambiental es la climática” lo que nos permite ser rigurosos en este análisis para estudiar específicamente la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente al cambio climático.

## **II. EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GRUPOS VULNERABLES FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO, EN EL MARCO JURÍDICO DE NACIONES UNIDAS**

---

Para alcanzar una profundidad relativa en torno a esta cuestión, resulta necesario acudir inexorablemente a los grandes consensos internacionales en torno a la idea de la participación ciudadana y la defensa de los grupos vulnerables.

No hay duda de la vocación del Acuerdo de París<sup>1</sup> con la participación y la información ciudadana en los procesos de toma de decisión. La Conferencia de las Partes de 2015, (COP 21) inauguró de esta forma un nuevo escenario de codecisión donde las Partes en el proceso (Los

---

<sup>1</sup> Acuerdo de París, Naciones Unidas, 12 de diciembre de 2015. UNFCCC Conferencia de las Partes: Adopción del Acuerdo de París." París: Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, 12 diciembre 2015. ver enlace <https://unfccc.int/es/most-requested/que-es-el-acuerdo-de-paris>

Estados) se comprometían a establecer vías participativas reales y efectivas. A diferencia de los Derechos Humanos que no quedan recogidos en el articulado del Acuerdo (sólo son mencionados en el preámbulo), el reconocimiento a los grupos vulnerables si queda dentro del articulado, “*las Partes reconocen la necesidad de que la adaptación responda a las cuestiones de género y sea participativa y transparente, que tenga en cuenta a los grupos, comunidades y ecosistemas más vulnerables, y que esté basada en la mejor ciencia disponible*” (Art. 7.5). Esta idea de integrar una perspectiva social participativa y transparente queda reforzada en el artículo 12 cuando hace mención expresa a la participación ciudadana como compromiso expreso de los Estados por “*mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático*”.

Este artículo 12 será desarrollado en la COP26 de Glasgow con un programa de trabajo denominado ACE “*Action for Climate Empowerment*”<sup>2</sup> que va a establecer las seis líneas de acción para desarrollar el mandato del propio Acuerdo de París. Este plan establece las seis dimensiones que integra la acción por el empoderamiento climático que son: educación, formación, sensibilización del público, acceso a la información, participación del público, y cooperación internacional. En la COP27 de Sharm el Sheik (2022) se adopta un Plan de acción del programa de trabajo de Glasgow sobre la Acción para el Empoderamiento Climático<sup>3</sup> donde expresamente se mencionan en los grupos vulnerables a los que se les pretende dar un mayor espacio de participación a destacar: mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, así lo establece el indicador de actividad B.2. “*fomentar la participación de jóvenes, mujeres, miembros del mundo académico, niños, dirigentes tradicionales y miembros de los pueblos indígenas*”.

Es por ello que el programa ACE y el desarrollo de sus planes de trabajo viene a consolidar la participación ciudadana en materia de cambio climático y su inexorable relación con los grupos vulnerables. A nivel regional podemos destacar dos Tratados Internacionales de relevancia como son el Convenio Aarhus de 1998, para Europa y Convenio de Escazú de 2021 para América Latina. Estos dos tratados son fruto de un consenso por preservar la participación de grupos vulnerables especialmente amenazados por la protección del medio ambiente (en el caso de Europa principalmente para organizaciones ecologistas y en el caso de América Latina para defensores ambientales<sup>4</sup>).

Podemos trazar por tanto una línea visible entre los derechos de participación ambiental y los derechos de los colectivos vulnerables frente al cambio climático. La idea de ensanchar la conocida como “democracia ambiental” es precisamente esa, que aquella ciudadanía más expuesta pueda estar presente en la toma de decisiones en lo concerniente a su propio futuro planetario. Este hecho se puede observar con claridad la evolución jurídica de los organismos supranacionales donde los colectivos vulnerables han adquirido una especial protección. Véase así la Observación Nº 26 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sobre “Los derechos del niño y el medio ambiente, con especial atención al cambio climático”. Esta observación pone énfasis en garantizar el derecho del menor a ser oído, a la libertad de

<sup>2</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (2022). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre su tercer período de sesiones, celebrado en Glasgow del 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021 (FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3)*. Anexo: Programa de Trabajo ACE, pp. 40–51. Ver [aquí](https://unfccc.int/documents/460951) <https://unfccc.int/documents/460951>

<sup>3</sup> Decisión 22/CMA.4. FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.3

<sup>4</sup> Nalegach, C. Astroza, P; La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (40), 1. (2020).

expresión, así como al acceso a la información ambiental (Arts 12,13,17). Destaca la Resolución de Naciones Unidas 76/22 de 26 de julio de 2022 sobre “El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible”, reconoce el “papel que desempeñan las mujeres como gestoras, líderes y defensoras de los recursos naturales y agentes de cambio para la protección del medio ambiente”. El 23 de septiembre de 2022 se pronunciaba el Comité de Derechos Humanos de la ONU en el conocido como caso de “*los Isleños del Estrecho de Torres*”. El Comité razonó que la falta de protección adecuada por parte de Australia contra los impactos adversos del cambio climático violó los derechos de los habitantes indígenas de “Torres” a disfrutar de su cultura y a estar libres de interferencias arbitrarias en su vida privada, familiar y hogareña<sup>5</sup>. Es evidente que diferentes colectivos sociales (mujeres, niños y jóvenes, pueblos originarios) han encontrado una mayor sensibilidad en el Sistema Universal de protección de los DDHH, que ha sido el más ágil a la hora de implementar decisiones, aprobar resoluciones y dictámenes. Tanto el Comité como el Consejo de DDHH de Naciones Unidas, han sido prolíficos en materia de cambio climático y colectivos vulnerables a los que posteriormente se ha sumado la Asamblea General<sup>6</sup>. Se desprende de la obra de Naciones Unidas su imposibilidad práctica en muchas ocasiones para que realmente sea una protección eficaz de dichos colectivos dentro de las políticas de protección de los Estados.

### **III. LOS GRUPOS VULNERABLES EN LAS ESTRATEGIAS CLIMÁTICAS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. UN MARCO REGULATORIO POR CONSOLIDAR.**

---

La propia consolidación del artículo 45 de la Constitución Española es la que permite que a día de hoy podamos hablar de “función pública ambiental” (FORTES MARTÍN, 2025), MARTÍN MATEO (1988:62) refuerza esta idea de la necesaria preocupación jurídica donde calidad de vida, tutela ambiental, y uso racional de los recursos queda plasmado en el artículo 45.2. De esta cita constitucional derivan los principios de diligencia climática debida y deber de cuidado que podemos ver como son el principal argumento jurídico de las demandas internacionales contra la inacción de los poderes públicos respecto a sus compromisos ambientales. Resulta interesante observar la nueva doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sobre esta materia a raíz de la sentencia “KlimaSeniorinnen contra Suiza”. El 9 de abril de 2024 , el Tribunal Europeo constató una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar (Artículo 8) y del derecho de acceso a un tribunal (Artículo 6 y 1), de un grupo de mujeres mayores de Suiza que alegaron una pérdida de calidad de vida debido a los efectos del auge de la temperatura en su salud. Es la primera vez que un grupo de personas vulnerables (en este caso un grupo de mujeres suizas de edad avanzada afectadas por el aumento de la temperatura) obtienen respaldo jurídico del TEDH.

En España la gran revolución jurídica sobre el cambio climático la marc Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE, en adelante), que consolida, unifica y avanza en los objetivos internacionales asumidos por España en el Acuerdo de París así como crea también un régimen jurídico solvente y muy necesario para favorecer un avance real en la adaptación y la mitigación a nivel español. Sobre colectivos vulnerables en la propia exposición

<sup>5</sup> Daniel Billy y otros c. Australia 2019. Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 3624/2019. CCP/C/135/D/3624/2019

<sup>6</sup> Así lo demuestran la Resolución 7/23 de 2008 del Consejo en materia de refugiados climáticos, que se acompaña por el informe del Comité sobre el derecho a la vida consagrado en el Pacto por los Derechos Civiles y Políticos de 1966 y su relación con el medio ambiente.

de motivos ya se hace mención expresa; “España debe ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía” acompañando esta visión desde la perspectiva del principio internacional de justicia climática y transición justa. “La transición a una economía descarbonizada requiere también de medidas que faciliten una transición justa para los colectivos y áreas geográficas más vulnerables”.

Los sujetos que integran dichos colectivos vulnerables no quedan definidos de manera clara en la ley. El Artículo 35 dirigido para el impulso de políticas educativa de concienciación ambiental habla de colectivos especialmente vulnerables como son la infancia y la juventud. Y del mismo modo unido al concepto de transición justa podríamos entender como colectivos vulnerables a las personas trabajadoras de sectores propuestos para su descarbonización o reconfiguración industrial y agrícola (pensemos en minería, centrales nucleares, turismo, agricultura...). El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), tan solo reconoce a la población existente en zonas vulnerables al despoblamiento.

Una vez que irrumpen en el sistema jurídico español la ley 7/2021 de Cambio Climático, la producción normativa de planes y programas del Ministerio para la Transición Ecológica va a ser ingente. Destacan el propio PNIEC, o la Estrategia de Descarbonización 2050. Sin embargo desde una mirada social para este breve estudio priorizaremos el análisis del Plan Nacional de Adaptación, la Estrategia de Transición Justa y el Plan social para el clima que van a tener una mirada centrada en los grupos vulnerables y en la equidad social siguiendo el principio internacional de justicia climática.

### 3.1. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, según el artículo 17 de la LCCTE constituye “el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España”. La relevancia del Plan por tanto recae sobre diferentes realidades sociales, económicas, medioambientales que deben ser “adaptadas” con el fin de asegurar su sostenibilidad frente a fenómenos adversos. Si nos atenemos a los fenómenos sociales el propio plan nos da algunas pistas. En su preámbulo nos habla del “punto de vista ético” como “imperativo” para los poderes públicos con respecto a la protección de la ciudadanía “atendiendo especialmente a poblaciones y territorios más vulnerables y expuestos al cambio climático, donde más se acentúan sus efectos y que cuentan con menos recursos para la adaptación, evitando que se acrecientan las desigualdades sociales” (p 10). Esta perspectiva “ética” enlaza con la perspectiva constitucional que PRESNO LINERA (2022) reconoce como garantía última de un Estado social y democrático de Derecho.

Los principios orientadores del plan otorgan una dirección social clara. El Principio 5.1. destinado a la Equidad Social y territorial integra la promoción y respeto de los derechos humanos (especialmente de los más vulnerables), la justicia intergeneracional, destacando los aspectos morales de la “imposición de riesgos intergeneracionales y se guiará por los requisitos éticos de una gestión justa” (p48). El plan llama a la resiliencia mediante procesos de capacitación social y comunitaria de los grupos vulnerables, y concreta cuáles son esos grupos vulnerables al referirse específicamente a “los mayores de 65 años, niños, embarazadas, personas debilitadas o con enfermedades crónicas, trabajadores expuestos y personas en riesgo de exclusión”. Si bien es cierto que no llega a desarrollar con precisión cómo se va a producir esa protección expresa de los grupos vulnerables. Las líneas de acción 17.4, 17.5, y la línea de acción T.2. hablan expresamente de formación, y movilización de los colectivos vulnerables, así

como atender a indicadores específicos de desigualdad como principales indicadores de cumplimiento.

### 3.2. Estrategia de Transición Justa.

La Estrategia de Transición Justa (ETJ) pretende según al LCCTE La transición hacia una economía descarbonizada, especialmente una transición justa para los colectivos y áreas geográficas más vulnerables, que según entiende la ley son las áreas rurales (exposición de motivos). El término “transición justa”, fue acuñado precisamente por la Organización Mundial del Trabajo (OIT) con el fin de garantizar las garantías socio-laborales de los trabajadores en el proceso descarbonización de las industrias, concepto que aparece sucintamente reconocido en el Acuerdo de París de 2015 en su preámbulo como “reconversión justa” pero que sin embargo la LCCTE articula de forma jurídica lo que la Transición Justa significa en sí misma, siendo precisamente “el tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios” dentro de una transición hacia una economía en bajas emisiones (art 27). Esto obliga al Estado a contar con una Estrategia de Transición Justa. La Estrategia habla principalmente de empleo y mejora de la competitividad y cohesión social, distinguiendo empleos o sectores especialmente vulnerables (turismo, minería, agricultura...) y pone el foco en el empleo verde y la protección social de los trabajadores. Especialmente la vulnerabilidad que articula la ETJ va asociada a dos conceptos “la protección del empleo” y “las zonas rurales”, podemos asociar ejemplos cercanos si pensamos en las zonas mineras de Asturias o de León donde la reconversión industrial y el cierre de las minas genera en un efecto cadena, que desemboca en la desaparición de zonas rurales. Es precisamente en dichos entornos donde se ha previsto la incidencia más activa de los convenios de transición justa como máximo exponente de ese “deber de cuidado” de un Estado de derecho, es decir, “para no dejar a nadie atrás”. Lo que no resulta tan evidente es la protección efectiva de los colectivos vulnerables, pues según las definiciones iniciales considerar a la “masa laboral” como colectivo vulnerable sería cubrir de forma obtusa una realidad con varias capas de profundidad.

En este sentido la Comisión Europea, siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elabora su propia guía para la transición justa adaptada a los empleados de mayor edad . Donde específicamente se desarrollan líneas de acción como reconocer los saberes adquiridos por trabajadores de mayor edad a la hora de su reconversión laboral, la adaptación para trabajadores con discapacidad, la formación permanente, etc, reconociendo grupos específicos de personas trabajadoras vulnerables.

### 3.4. Plan Social para el Clima.

Finalmente, y en tercer lugar una de las iniciativas con más peso viene determinada a nivel comunitario por el Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060. Para el desarrollo de los objetivos la financiación total asciende hasta los 65.000 millones de euros para ejecutar entre el 1 de enero de 2026 y el 31 de diciembre de 2032, de los que un 10,52% corresponderá a España. Este Fondo va destinado a colectivos de especial protección distinguiendo tres categorías: hogares vulnerables, usuarios vulnerables del transporte y microempresas vulnerables frente al cambio climático, y condiciona las aportaciones económicas a que los Estados cuenten con su propio plan social para el clima. Los planes deben orientarse a dos objetivos fundamentales. En primer lugar, deben garantizar el acceso de los hogares, microempresas y usuarios del transporte en situación de vulnerabilidad a

los recursos necesarios para acometer inversiones en eficiencia energética, descarbonización de los sistemas de calefacción y refrigeración, y en soluciones de movilidad de bajas o nulas emisiones, mediante instrumentos como bonos, subvenciones o préstamos sin intereses. En segundo lugar, deben atenuar el impacto del encarecimiento de los combustibles fósiles sobre estos colectivos, con el fin de prevenir situaciones de pobreza energética y pobreza vinculada al transporte durante el periodo transitorio hasta la implementación efectiva de dichas inversiones.

Asimismo, los planes podrán contemplar medidas para facilitar el acceso a viviendas asequibles y energéticamente eficientes, incluidas las viviendas sociales. En relación con los usuarios vulnerables del transporte, los Estados miembros podrán priorizar, siempre que resulte viable y asequible, el apoyo a la adquisición y uso de vehículos de emisión cero.

El plan social para el clima se encuentra en fase de elaboración en el momento en el que se redacta este análisis. La última información oficial que consta es la fase de consulta pública previa a la elaboración del Plan convocada por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Democrático a través de su portal web oficial. En 2024, en España, la pobreza energética, definida como la dificultad de mantener una vivienda con una temperatura adecuada, afectó al 17,6% de la población, una de las tasas más altas de la Unión Europea. De esta forma el plan social se convierte en un instrumento de política pública con el que reducir desigualdades estructurales y reforzar la resiliencia social.

Los colectivos por tanto que se consideran vulnerables son definidos, en el Plan, como aquellos que sufren pobreza energética, incluidos los que tienen ingresos bajos, medios-bajos, y que carecen de medios para renovar el edificio que ocupan; microempresas que no disponen de medios para renovar el edificio que ocupan, así como adquirir vehículos de emisión cero o de baja emisión, y los usuarios vulnerables del transporte, que se definen como personas y hogares en situación de pobreza, incluidos los que tienen ingresos bajos y medios-bajos, y que no disponen de medios para adquirir vehículos de emisión cero y de baja emisión.

Sin embargo, percibimos que son criterios que modifican los grupos considerados en el Plan de Adaptación, pudiendo alcanzar una concreción mayor. Un ejemplo claro si nos referimos a hogares energéticos pobres sería el colectivo joven. La vulnerabilidad de las personas jóvenes como colectivo específico ha sido destacada como hemos mencionado anteriormente por el propio Consejo de DDHH de Naciones Unidas. Es además el único colectivo vulnerable que, junto a la infancia, reconoce la Ley 7/2021, de cambio climático (LCCTE). Su especial consideración de grupo vulnerable no se incardina únicamente a las consecuencias presentes del cambio climático en sus vidas (como pudieran ser los golpes de calor, falta de recursos, pérdida de espacios naturales...), sino especialmente por su vulnerabilidad futura, siendo la infancia y la juventud el grupo vulnerable que más sufrirá los efectos del cambio climático a largo plazo.

Establecer criterios diferenciadores por grupos de riesgo o colectivos sociales y no únicamente por criterios de renta permite un mayor acierto en el reparto de ayudas o fondos. Esto permite distinguir vulnerabilidades específicas de colectivos concretos como puede ser el caso del colectivo joven especialmente castigado en cuestiones de emancipación, pobreza en el transporte y vivienda.

Los últimos datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) , correspondientes a 2023 nos permiten analizar el indicador de riesgo de pobreza y coste elevado de transporte. Persiste una gran diferencia en las tasas de pobreza en transporte entre los hogares jóvenes y el resto de

los hogares, aproximadamente 5,6% de los hogares jóvenes están en riesgo de pobreza y destinan más del 10% de sus ingresos al pago del transporte. Para la población general, esta proporción es casi 2 puntos porcentuales menor (3,7%). Considerando estos indicadores, alrededor del 30,4% de los hogares jóvenes (aquellos en los que la persona sustentadora tiene entre 16 y 29 años) destinan más del 10% de su renta equivalente disponible a gastos de transporte, tanto público como privado. Esta proporción es aproximadamente 8 puntos porcentuales mayor que la del resto de hogares (22,6%) .

En este sentido el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible (2024) reconoce específicamente a colectivos concretos entre ellos “las personas de edad avanzada, los menores, las personas con problemas de salud y las personas de bajo poder adquisitivo son más vulnerables a la mala calidad del aire y el ruido que la población en general y, además, son los que tienen menos oportunidades de modificar sus condiciones de vida” (p 9). Innovando de esta forma en el concepto de “pobreza en el transporte” y reconociendo la interrelación entre exposición a la contaminación y estatus socioeconómico de ciertos colectivos. La necesidad de una movilidad sostenible debe ir de la mano de una inclusión efectiva de los grupos vulnerables y su plena movilidad y autonomía. De esta forma el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible de forma más específica matiza los colectivos vulnerables a proteger, mientras que el Fondo Social para el Clima dispuesto en el Reglamento (UE) 2023/955 y su posterior traslación a España a través del Plan Social para el Clima únicamente han abordado la vulnerabilidad desde un enfoque socioeconómico dejando escapar una profusa esfera de matices sociales.

Lo que buscamos reconocer con estos datos específicos, es la importancia de que las políticas públicas sobre vulnerabilidad climática, como el plan social por el clima, profundicen verdaderamente en los sujetos destinatarios. Hablar de “hogares vulnerables” o “pobreza en el transporte” sin distinguir colectivos específicos (como personas jóvenes, personas en situación de dependencia, hogares monoparentales, etc) no contribuye a una adaptación real y efectiva de dichos grupos vulnerables ante el cambio climático. Será necesario por tanto que el plan social por el clima vertebre sus principales objetivos en torno a la propia concepción “social” del plan agudizando las líneas estratégicas sin dejar a nadie atrás.

#### **IV. CONCLUSIONES**

---

Las capacidades para hacer frente a situaciones de crisis y reducir la vulnerabilidad suelen encontrarse ya presentes, aunque de forma poco visible, dentro de las estructuras sociales. En muchos casos, las respuestas que se activan ante tensiones provocadas por cambios o crisis actuales son ajustes a corto plazo. Estas respuestas no suelen estar planificadas, sino que surgen de forma espontánea o involuntaria. Sin embargo, al resolver un problema inmediato, a menudo generan nuevas formas de vulnerabilidad de cara al futuro. Esto plantea una pregunta clave: ¿este tipo de respuestas forman parte de un verdadero proceso de adaptación a los cambios estructurales a largo plazo? A estas respuestas hemos pretendido dar respuesta en este artículo, utilizando como elementos de diagnóstico los planes y programas específicos del Gobierno de España en materia de adaptación al cambio climático.

Adaptarse no siempre implica cambiar radicalmente cómo funciona un sistema o redefinir sus límites para fortalecer su resiliencia. La necesaria y urgente transformación de espacios, la reorganización económica, o la transformación urbana y de asentamientos que conlleva la adaptación del cambio climático debe contar con un termómetro social para garantizar una efectiva resiliencia. Los colectivos vulnerables son esa primera línea de flotación que dan la voz

de alarma. Las muertes producidas por olas de calor (especialmente entre personas de avanzada edad y trabajadores con desempeño en el exterior), el aumento de casos de problemas mentales entre la juventud, la incapacidad de acceder al transporte o a una vivienda sostenible, son claros ejemplos de las consecuencias que terminarán acuciando al conjunto de la población.

Tras nuestro breve análisis, resulta a simple vista evidente que los grupos vulnerables, es decir los más desprotegidos frente a la emergencia climática, se encuentran poco reconocidos en las políticas climáticas desarrolladas hasta la fecha. Desde una lógica de bioderecho el Estado debe Emerger en estas situaciones de crisis, traspasando la frontera de Estado asistencial a Estado cuidador. Los planes específicos analizados hasta la fecha, como son la Estrategia de Transición Justa, el Plan Nacional de Adaptación o el Plan Social para el Clima, dejan pendiente un largo sendero de trabajo. No queda constatada una definición homogénea de dichos colectivos vulnerables, no existe un catálogo de riesgos, ni un registro de acciones coordinado, tampoco observamos políticas públicas específicas, que identifiquen, y protejan de forma efectiva a dichos colectivos.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, PACHECO, V. M. “*El bioderecho y su aplicación en el derecho a la ciudad*”. Revista de Ciencias Jurídicas, 2(2), 1–29. 2024
- ADGER, W. N. “Vulnerability. *Global Environmental Change*”, Indiana University 16(3), 268–281. 2006
- ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., “*Las regresiones del derecho ambiental como causa de aumento del riesgo sobre grupos vulnerables*”, IUS ET SCIENTIA: Revista electrónica de Derecho y Ciencia, núm. 4(2), 2018, pp. 31-49.
- CARPENTER, S. R., WALKER, B. H., ANDERIES, J. M. y ABEL, N., “*From metaphor to measurement: Resilience of what to what?*”, Ecosystems, vol. 4, 2001, pp. 765-781.
- FORTES MARTÍN, A., *El sistema administrativo del clima*, Dykinson, 2025, pp. 79-103.
- MARTÍN MATEO, R., “*La calidad de vida como valor jurídico*”, Revista de la Facultad de Derecho de Granada, núm. 16, 1998.
- NALEGACH, C. y ASTROZA, P., “*La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú*”, Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, núm. 40, 2020, pp. 1-22.
- PRESNO LINERA, M. A., “*La vulnerabilidad*”, en FAVIERES RUIZ, P. (coord.), Igualdad de trato y no discriminación: Discurso de odio y delito de odio hacia la población migrante y refugiada, 2022, pp. 30-53.
- RENDTORFF, J. D., “*Basic principles in bioethics and biolaw*”, en The Paideia Archive: Twentieth World Congress of Philosophy, vol. 4, 1998, pp. 130-142.
- SARTEA, C., “*La dignidad del vulnerable no tiene precio: Lo que puede hacer el bioderecho para salvarnos de la trampa economicista*”, Cuadernos de Bioética, vol. 28, núm. 1, 2017, pp. 99-108.
- TALEB, N. N., “*El cisne negro: El impacto de lo altamente improbable*” (2.<sup>a</sup> ed., trad. GARCÍA ROCA, D.), Paidós, 2008. (Obra original publicada en 2007).