

UM NOVO DIREITO  
DO TRABALHO PARA  
O MUNDO DE HOJE:  
AMPLIAR A BASE  
E EXPANDIR  
A IMAGINAÇÃO

# NUEVO MODELO DIGITAL ENERGÉTICO Y DERECHO DEL TRABAJO EN ESPAÑA

Juan Escribano Gutiérrez  
Universidad de Córdoba,  
<https://orcid.org/0000-0003-0901-3089>

## Novo modelo energético e Direito do Trabalho na Espanha

Data de submissão:

18/02/2021

Data de aceite:

20/04/2021

### RESUMEN

Como consecuencia de los múltiples compromisos adquiridos por España a nivel internacional, se ha iniciado en este país una transición del modelo energético basado en el carbono hacia otro sostenible. El tránsito de uno a otro de estos modelos va a conllevar, necesariamente, un impacto en el empleo. Para paliar el efecto negativo del cierre de las instalaciones industriales contaminantes, se han implementado una serie de instrumentos jurídicos que procuran la transición justa hacia una economía descarbonizada que no implique perjuicios para las personas trabajadoras afectadas. En este contexto, los Convenios de Transición Justa ocuparán un papel fundamental. Por ello, el análisis de los efectos laborales de tales convenios se constituye en el objetivo fundamental de este estudio.

**Palabras clave:** Cambio climático. Transición Justa. Empleo Verde.

### Resumo

Como consequência dos múltiplos compromissos adquiridos pela Espanha a nível internacional, iniciou-se neste país uma transição de um modelo energético baseado no carbono para um modelo sustentável. A transição de um destes modelos para o outro terá necessariamente um impacto no emprego. Para mitigar o efeito negativo do encerramento de instalações industriais poluentes, foi implementada uma série de instrumentos legais para assegurar uma transição justa para uma economia descarbonizada que não acarrete qualquer prejuízo para os trabalhadores afetados. Neste contexto, as Convenções de Transição Justas desempenharão um papel fundamental. Por conseguinte, a análise dos efeitos laborais de tais acordos é o principal objetivo deste estudo.

**Palavras-chave:** Alterações Climáticas. Transição Justa. Empregos Verdes.



## 1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de los compromisos adquiridos por España en la Cumbre del clima de París de 2015, se aprobó en febrero de 2019 el Marco Estratégico de Energía y Clima. En este se incluían tres pilares básicos: el compromiso de aprobación de una Ley de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante LCCTE); la elaboración de un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (consecuencia del Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima) (en adelante PNIEC); y la aprobación de la Estrategia de Transición Justa (publicada en noviembre de 2020)<sup>1</sup> (en adelante ETJ). Esta última será el punto de arranque de este estudio por cuanto que en ella se anuncia la necesidad de asegurar que dicha transición no implique un perjuicio para las personas trabajadoras que puedan verse afectadas.

En nuestro estudio analizaremos los diversos instrumentos jurídicos que pueden permitir que el tránsito hacia una economía descarbonizada no implique, a su vez, una pérdida de empleo o una reducción de la calidad de las condiciones de trabajo en los sectores implicados. En primer lugar, analizaremos las características del actual proceso de reconversión de sectores altamente contaminantes, para lo que llevaremos a cabo una comparación con otras experiencias históricas de transformación del sector industrial en España.

Dicha reconversión de sectores como la minería o las centrales térmicas se están produciendo con escasa capacidad de control de la totalidad del proceso por parte de la Administración Pública. Esta se limita a promover, a través de importantes inversiones, la iniciativa privada, negándose a llevar a cabo una transformación de nuestro modelo económico de carácter real. La organización de estos procesos se vehiculizará, fundamentalmente, a través de la aprobación de Convenios de transición justa. Por ello, un estudio de su naturaleza jurídica y de sus implicaciones socio-laborales se antoja fundamental.

<sup>1</sup> Pueden citarse otros instrumentos aprobados en la última década. Así, por ejemplo, la Comisión Europea publicó en diciembre de 2019 el Pacto Verde Europeo, pretendida hoja de ruta de la Unión Europea al respecto. Al respecto, puede verse ÁLVAREZ CUESTA, 2020.

**Las antiguas actividades industriales irán desapareciendo con el consiguiente desempleo en dichos sectores. Por el contrario, van surgiendo nuevos ámbitos que demandan importantes cantidades de trabajo. Se ha de organizar, por tanto, los tránsitos de unos a otros.**

Asimismo, abordaremos el análisis de algunos de los Convenios de transición justa que actualmente se encuentran en fase de elaboración. Con dicho análisis pretendemos comprobar si la participación de las organizaciones sindicales en el proceso de transición está siendo adecuada. Además, nos permitirá anticipar si el nuevo escenario previsto por ellos conllevará una transición a un trabajo de peor o mejor calidad que el existente en el escenario que se abandona.

## **2. HACIA UN NUEVO MODELO ENERGÉTICO EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN JUSTA**

El preámbulo del acuerdo de Naciones Unidas alcanzado en la Conferencia de París de 2015 (COP21) estableció, como uno de los ejes para tener en cuenta, “la reconversión justa de la fuerza laboral y la creación de trabajo decente y empleos de calidad de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional”. Es decir, se partía del hecho de que la aprobación de medidas tendientes a revertir el cambio climático tendrá un efecto sobre el trabajo. Por ello, en el seno de las medidas a adoptar, habrá de tenerse en consideración dicho trabajo para conseguir que dichas transiciones no impliquen unos efectos perniciosos en aquellos sectores sociales vinculados a las actividades que, necesariamente, habrán de verse afectadas. Las antiguas actividades industriales irán desapareciendo con el consiguiente desempleo en dichos sectores. Por el contrario, van surgiendo nuevos ámbitos que demandan importantes cantidades de trabajo. Se ha de organizar, por tanto, los tránsitos de unos a otros. A este respecto, la Estrategia de Transición Justa (en adelante ETJ) elabora, previa formulación de los correspondientes diagnósticos, una serie de medidas que habrán de acometerse para evitar que el empleo se vea afectado por la transición energética.

Hemos de advertir desde este primer momento que las medidas incorporadas en los diversos instrumentos mencionados y, también, las que se incluirán en los futuros Convenios de Transición Justa (en adelante CTJ), no suponen la implementación de medidas que pretendan la transformación del modo de producción actualmente imperante. Por el contrario, se trata de mecanismos que pretenden

**Esta reestructuración del sector energético, unida al progresivo cierre de las minas de carbón, se convierte en la más importante reconfiguración de nuestro sector industrial acometida desde las reconversiones industriales llevadas a cabo en España durante la década de los ochenta.**

el difícil cumplimiento de un doble objetivo. Por un lado, conseguir una reducción de emisiones a través de la transición energética y, por otro, no modificar la esencia del propio modo de producción que parece imposible de superar.

A partir del 30 de junio de 2020 dejaron de funcionar 8 de las últimas 14 centrales de carbón existentes en el Estado español. La razón de dicho cierre tiene su origen en el elevado coste que para dichas centrales conllevaba la acometida de las inversiones necesarias destinadas a la reducción de sus emisiones contaminantes antes de dicho año 2020, conforme al mandato contenido en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 2010 (art. 32). Es evidente que este cierre ha conllevado una pérdida considerable de empleo<sup>2</sup>. Para evitar los efectos negativos, su cierre se ha visto acompañado de un *Acuerdo para una transición energética justa para centrales térmicas en cierre: el empleo, la industria y los territorios* (abril 2020). Además, nos encontramos en un buen momento para poder llevar a efecto una transición justa en estos sectores, dado el esfuerzo presupuestario desplegado por la Unión Europea a través de Programa aprobado por el Consejo de la UE el 10 de noviembre de 2020. En el mismo, se prevé el destino de un importante porcentaje de sus partidas a los procesos de transición ecológica a través del Fondo de Transición Justa<sup>3</sup>.

Esta reestructuración del sector energético, unida al progresivo cierre de las minas de carbón<sup>4</sup>, se convierte en la más importante reconfiguración de nuestro sector industrial acometida desde las reconversiones industriales llevadas a cabo en España durante la década de los ochenta. Como se sabe, la pérdida de empleos que estas produjeron en muchas comarcas industriales fue de enorme calado. Para no caer en los errores del pasado, se ha de realizar una planificación de dichas transiciones. A continuación, expondremos los diversos instrumentos, vigentes o utilizados en el pasado, por los que dichos efectos negativos pueden verse compensados.

<sup>2</sup> En concreto, las centrales que solicitaron su cierre hasta 2020 empleaban a 2277 trabajadores. Datos obtenidos del *Acuerdo por una transición energética justa para centrales térmicas en cierre: el empleo, la industria y los territorios*.

<sup>3</sup> Cfr. CANALDA CRIADO, 2021.

<sup>4</sup> Véase el Real Decreto-Ley 25/18, de 21 de diciembre, sobre medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las zonas mineras.

### a) Experiencias históricas. La reconversión industrial de los 80

No es la primera vez en nuestra historia reciente que importantes sectores de nuestro tejido productivo se enfrentan a la necesidad de llevar a cabo una reestructuración en profundidad que implique el cierre de empresas en las que prestan sus servicios un importante número de personas trabajadoras. En concreto, durante la década de los 80 se vieron afectadas empresas tan importantes como Altos Hornos de Vizcaya, Ensidesa, Hunosa o Astilleros de Cádiz. Se calcula que los mismos llegaron a provocar el desempleo de más de 100000 personas trabajadoras.

Es evidente que aquella reconversión industrial obedecía a unos objetivos bien distintos. No sólo se trataba de modernizar la industria española sino de debilitar un sector productivo público que en 1983 suponía el 8,2 % del PIB y empleaba al 7,1 % de los asalariados<sup>5</sup>. Evidentemente, estos datos encajaban mal con el objetivo de incorporarse a la entonces Comunidad Económica Europea y su proyecto económico neoliberal. Es por ello por lo que no se trató de un fenómeno único de España, sino que se generalizó en países como Francia<sup>6</sup> o Italia<sup>7</sup>. El objetivo de todas estas reconversiones partía del hecho de que la empresa pública no debía intervenir en aquellas actividades donde la iniciativa privada funciona con niveles razonables de eficacia, ni ser considerada un instrumento de protección social<sup>8</sup>.

Al tratarse en su mayoría de empresas públicas, este antecedente de reconversión industrial se llevó a cabo directamente por el Estado. En aquel momento, la doctrina llegó a calificar la misma como una manifestación parcial de planificación económica<sup>9</sup>. No obstante, como consecuencia de la ausencia de una planificación global se generaron enormes problemas<sup>10</sup>.

Sin embargo, ya en las normas de referencia en aquel entonces, esto es, las Leyes 21/82, sobre medidas para la Reconversión In-

<sup>5</sup> TUÑÓN DE LARA, 1991, pp. 288 y ss.

<sup>6</sup> LYON-CAEN, 2001.

<sup>7</sup> GHEZZI, 2001.

<sup>8</sup> TUÑÓN DE LARA, 1991, p. 289.

<sup>9</sup> DURÁN LÓPEZ, 1983, pp. 48

<sup>10</sup> Véase la reciente película El año del descubrimiento (Luis López Carrasco, 2020).

**La participación de los interlocutores sociales en el objetivo de reducir el impacto de las industrias más contaminantes, así como en el de llevar a cabo transiciones hacia modelos industriales menos impactantes con el medio ambiente, ha sido una de las opciones, al menos teóricas, tradicionalmente resaltadas.**

dustrial y 27/84, de 26 de julio<sup>11</sup>, sobre reconversión y reindustrialización, así como los diferentes Decretos orientados a la reconversión de los diferentes sectores afectados<sup>12</sup>, se incluyeron algunos de los elementos que, en las normas para la organización de la Transición ecológica recientemente aprobadas, vuelven a potenciarse. Creemos que es interesante detenerse en algunos de los aspectos de aquellas normas como elemento de comparación. En dicha normativa se preveía la participación de las representaciones sindicales y empresariales implicadas a lo largo del proceso de reconversión en, al menos, dos momentos. En primer lugar, con carácter previo a la declaración de un sector o grupo de empresa en reconversión (art. 2) y, con posterioridad, en el momento de la negociación del plan de reconversión industrial (art. 3). Es cierto que el resultado de dicha negociación no era vinculante en ningún momento, correspondiendo al Ministerio de Industria y Energía la toma, en última instancia, de la decisión al respecto. Además, la iniciativa de la reconversión partía del propio Gobierno, al ser este el propietario. Por el contrario, en los procesos de transición energética actuales, en última instancia, la finalización de la actividad de las centrales térmicas parte de ellas mismas. Además, como más adelante desarrollaremos, se obvia la vinculación entre el cierre, la reconversión del sector y las condiciones de trabajo de los directamente afectados por la decisión empresarial.

#### **b) Instrumentos participados**

La participación de los interlocutores sociales en el objetivo de reducir el impacto de las industrias más contaminantes, así como en el de llevar a cabo transiciones hacia modelos industriales menos impactantes con el medio ambiente, ha sido una de las opciones, al menos teóricas, tradicionalmente resaltadas. Dando cabida a las representaciones de los más directamente afectados por los procesos de transición se asegura, por una parte, dar participación a quienes, en muchas ocasiones, son los mejores conocedores del funcionamiento de las empresas en las que trabajan. Por otra parte, también se consigue una cierta paz social en el caso de que dichas reconversiones

<sup>11</sup> Cfr. ARETA MARTÍNEZ, 2011, pp. 899 y ss.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, pueden verse los Real Decreto-Ley 878/81, de 8 de mayo, que aprueba el Plan de Reconversión de la siderurgia Integral.

**La falta de equilibrio entre los negociadores, así como la incertidumbre que en España acarrea la pérdida de puestos de trabajo difícilmente recuperables en un contexto de paro endémico, ha ocasionado que, en ocasiones, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones empresariales que, paradójicamente, transitan en una dirección opuesta a la de minimizar el impacto ambiental de la actividad industrial, haya sido poco afortunada.**

impliquen sacrificios para los trabajadores en forma, por ejemplo, de pérdida de empleo o reducción de sus condiciones de trabajo.

En este sentido, podríamos hacer referencia a diversos instrumentos a través de los cuales puede asegurarse dicha participación. En primer lugar, las posibilidades de la negociación colectiva están siempre presentes. Un ordenamiento jurídico como el nuestro presidido por una amplia libertad de contenidos de la negociación colectiva, así como por la atribución de eficacia normativa al fruto típico de la autonomía colectiva, convierte al convenio en un buen instrumento al respecto<sup>13</sup>.

No obstante, todos los estudios monográficos elaborados en este ámbito, no sólo en España sino también en otros de nuestro entorno, concluyen afirmando que estas potencialidades han sido poco transitadas<sup>14</sup>. El número de convenios colectivos que incorporan cláusulas medioambientales es muy reducido. Si bien hay variaciones entre sectores productivos, la presencia de este tipo de cláusulas es muy escaso en casi todas ellas. Cuando existen las cláusulas ambientales son, en la mayoría de los casos, puras declaraciones formales. Se detecta, además, que los compromisos carecen de eficacia directa, incorporándose en los contenidos obligacionales de los convenios. Por último, se intuye un peligro importante: la falta de equilibrio entre los negociadores, como consecuencia de la descentralización y la atribución de legitimidad negociadora a nuevos y débiles sujetos, puede contribuir a convertir la negociación colectiva en un instrumento de legitimación de decisiones empresariales solo formalmente protectoras del medio ambiente.

La falta de equilibrio entre los negociadores, así como la incertidumbre que en España acarrea la pérdida de puestos de trabajo difícilmente recuperables en un contexto de paro endémico, ha ocasionado que, en ocasiones, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones empresariales que, paradójicamente, transitan en una dirección opuesta a la de minimizar el impacto ambiental de la actividad industrial, haya sido poco afortunada. Por el contrario, dicha participación se convierte en un instrumento de legitimación

<sup>13</sup> CHACARTEGUI JÁVEGA, 2018 y TOMASSETTI, 2018.

<sup>14</sup> A este respecto, véanse los resultados alcanzados por el grupo de investigación “aGREENment – A Green Mentality for Collective Bargainin” en [http://agreement.adapt.it/?page\\_id=12](http://agreement.adapt.it/?page_id=12).



social de unas decisiones empresariales adoptadas de antemano y que podrían conllevar oposición en los territorios en los que se enclava dicha industria.

Así, por ejemplo, la patronal del sector cementero ha mostrado su interés en negociar acuerdos sectoriales con los representantes de los trabajadores en los que se incluye una clara apuesta por la incineración de residuos peligrosos como combustible de las cementeras a través del eufemísticamente denominado como proceso de valorización<sup>15</sup>. Este proceso, por otra parte, fue considerado altamente peligro por ISTAS tanto para el medio ambiente como para la salud de los trabajadores de las cementeras<sup>16</sup>. En definitiva, en el III Acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección del medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español<sup>17</sup>, junto a declaraciones genéricas de protección del medio ambiente, la patronal consigue el compromiso sindical de apoyo en el proceso de reconversión de las cementeras hacia incineradores de residuos tóxicos y peligrosos, como bien se encarga de rentabilizar la propia Fundación CEMA de la patronal del cemento<sup>18</sup>.

Hemos de tener en cuenta, además, que la participación de los representantes de los trabajadores se ha realizado al margen de los instrumentos convencionales más importantes. Se renuncia a la inclusión dentro del articulado de los convenios colectivos de eficacia normativa y se apela al diálogo social<sup>19</sup> y a instrumentos no formales como vehículos para determinar los compromisos de reducción del impacto ambiental de las actividades empresariales. Esta circunstancia es aplaudida por cierto sector doctrinal. Según estos autores, el carácter *hard law* del convenio colectivo actuaría como un desincentivo para incrementar dichas posibilidades de protección<sup>20</sup>.

Sea como fuere, la evolución, al menos en España, claramente va en esta dirección. Así, y refiriéndonos ya al que será el objeto de nuestro

<sup>15</sup> MUÑOZ RUIZ, 2014.

<sup>16</sup> ISTAS, 2001, en especial pp. 29 y ss.

<sup>17</sup> BOE 24 de octubre de 2017.

<sup>18</sup> Véase las reflexiones sobre dicha aprobación contenidas en la página web de dicha fundación ([http://www.fundacioncema.org/noticia.asp?id\\_rep=209](http://www.fundacioncema.org/noticia.asp?id_rep=209)).

<sup>19</sup> Puede verse, DESBARATS, 2020, pp. 725 y ss.

<sup>20</sup> Cfr. CRUZ VILLALÓN, 2006.



estudio, los procesos de transición energética no apelan a los mecanismos tradicionales del Derecho del Trabajo sino a una suerte de diálogo social de incierta eficacia jurídica. Al respecto, hemos de referirnos a los acuerdos marco firmados por las partes directamente implicadas en el marco de la transición justa de la minería del carbón<sup>21</sup> y, por otro lado, el referido a la transición energética tras el cierre de las centrales térmicas.

### c) Acuerdos marco para una Transición justa

Respecto al primero de los supuestos, el 24 de octubre de 2018 se firmó, tras importantes movilizaciones del sector, el *Acuerdo marco para una Transición justa de la minería del carbón y desarrollo sostenible de las comarcas mineras para el período 2019-2027*. Firmado por CCOO, UGT-FICA, USO, la Federación nacional del Empresariales de Minas de Carbón (Carbounion) y los ministerios de Trabajo y Transición Ecológica, contempló prejubilaciones y bajas incentivadas para los trabajadores y la habilitación de un fondo de 250 mill. €. Asimismo, se ponía a disposición de los trabajadores no prejubilados una bolsa de trabajo gestionada por el Instituto de Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras. Conforme a este Acuerdo, uno de los mecanismos para favorecer el impulso económico de las comarcas mineras será la elaboración de Contratos (en expresión de este Acuerdo) de Transición Justa.

El supuesto más interesante, a los efectos de nuestro estudio, es el *Acuerdo para una transición energética justa para centrales térmicas en cierre: el empleo, la industria y los territorios*, aprobado el mes de abril de 2020 y firmado por las organizaciones sindicales más representativas y las empresas propietarias de centrales térmicas de carbón (Endesa, Iberdrola y Naturgy) junto al Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. La significación de este Acuerdo es resaltada por los propios firmantes, al afirmar que el mismo pudiera servir de base para la aprobación de futuros acuerdos en otros sectores igualmente afectados por la ETJ. Cuestión de capital importante por cuanto que, según la Ley 7/01, de 20 de mayo,

<sup>21</sup> Consecuencia del cumplimiento de la Decisión 2010/787/UE del Consejo Europeo, que obliga al cierre de la mayor parte de las minas de carbón en territorio comunitario.

de cambio climático y transición energética (LCCTE)<sup>22</sup>, todos los demás sectores de producción de energía no renovable habrán de llevar a cabo similar tránsito antes de 2050.

En dicho Acuerdo, tras contextualizar la necesidad de su firma en el marco de la posible pérdida de empleos que el cierre de las centrales térmicas pudiera acarrear y la necesidad de que los procesos de tránsito sean participados, viene a definir parcialmente y, en un sentido negativo, la naturaleza jurídica del acuerdo que se estaba alcanzando. En concreto, se le niega la eficacia de Convenio administrativo de los previstos en el art. 47 de la Ley 40/15, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Sin embargo, no se define cuál sea su naturaleza, tan sólo se le niega, indirectamente, el carácter vinculante propio de los convenios administrativos. Es evidente, que se trata de un instrumento informal de diálogo social por el que las partes se comprometen a participar en los procesos de aprobación de CTJ, sobre la base de una serie de principios específicamente delimitados, donde destaca el compromiso de garantizar salidas adecuadas a los trabajadores que pierdan su empleo en empresas incluidas en el Acuerdo.

En el análisis comparado de los dos Acuerdos suscritos para los sectores en transición, llama la atención una cuestión muy significativa. Mientras que el Acuerdo del Carbón posee un carácter directamente ejecutivo, dado que en él se movilizan las partidas económicas y se determina pormenorizadamente su destino, en el del sector de las Centrales térmicas encontramos un acuerdo mucho más difuso en sus compromisos. Este elemento caracterizador se manifiesta, especialmente, a través de la remisión a futuros CTJ. Por el contrario, en el primero de los Acuerdos, estos Convenios poseen mucha menos significación, quedando, exclusivamente, como vehículos para organizar algunas cuestiones de carácter administrativo. Por el contrario, es un instrumento puramente normativo el encargado, en última instancia, de precisar su ejecución. En concreto, nos referimos al Real Decreto-ley 25/18, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras.

---

<sup>22</sup> Remitido a las Cortes por el Gobierno el 19 de mayo de 2020.

Desde nuestro punto de vista, a través del *Acuerdo por una transición energética justa para centrales térmicas en cierre*, así como los futuros acuerdos a los que este sirve de ejemplo, se constituye, simplemente, en un instrumento de garantía de la paz social de cara a un proceso de reconversión industrial vehiculizado a través de unos instrumentos, los CTJ, en los que la participación de las representaciones de los trabajadores aparece claramente ninguneada.

Este Acuerdo carece de significación real y no creemos que contribuya a paliar en la práctica los efectos negativos para el empleo que supondrá el cierre de las centrales térmicas. En primer lugar, por lo genérico de los compromisos y, en segundo lugar, por el escaso nivel de exigibilidad de los mismos. Con el objeto de respaldar nuestras afirmaciones nos detendremos en el análisis de los compromisos asumidos por las empresas implicadas. Conforme se expone en el *Acuerdo para una transición energética justa para las centrales térmicas en cierre*, las empresas firmantes se comprometen a enviar un plan de acompañamiento en relación con el cierre de las centrales. En dicho plan de acompañamiento se deberá incluir:

- Una propuesta de nuevas inversiones en los territorios afectados por el cierre.
- Un plan de recolocación del personal propio preferentemente, en caso de ser posible, en las labores relacionadas con las nuevas actividades y el desmantelamiento y restauración de la central.
- Respecto a los trabajadores de empresas auxiliares, priorización de su contratación para acometer las actividades que deriven del desmantelamiento y restauración de la central.
- Apoyo en la búsqueda proactiva de otros inversores y participación en la elaboración de los convenios de transición.
- Contribuir en la mejora de la empleabilidad de los trabajadores en las nuevas actividades.

Respecto a tales compromisos, en algunos casos, como es el supuesto del plan de recolocación externa, no deja de ser una obligación impuesta por el art. 51.10 ET cuando el despido afecte a más de 50 trabajadores. Sí extiende dicha obligación a los trabajadores de empresas auxiliares. En realidad, el verdadero déficit del

**Como se sabe, los procesos de cierre de la minería del carbón y de la mayor parte de las centrales térmicas se ha producido en la última década sin haberse aprobado una normativa semejante a la que presidió la reconversión industrial de la década de los ochenta y a la que nos hemos referido anteriormente.**

Acuerdo se encuentra en su escaso nivel de exigibilidad en caso de incumplimiento, más allá de las acciones previstas en el art. 15 del RD 1483/12, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo.

El momento en el que se lleva a cabo la aprobación de estos Acuerdos marco aumenta aun más su ineficacia. En realidad, su aprobación tiene lugar con posterioridad a la toma de la decisión empresarial del cierre de las centrales, así como de la autorización administrativa para llevarla a cabo. Como expresamente menciona el art. 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrica y su desarrollo reglamentario contenido en el art. 135 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorización de instalaciones de energía eléctrica, el titular de la instalación solo tiene que acompañar su solicitud de un proyecto de cierre el que se detallarán las circunstancias técnicas, económicas y ambientales por las que este se pretende realizar. Es decir, que se trata de una decisión puramente empresarial y, en ningún caso, se hace referencia a plan de recolocación alguno como condicionante para la concesión de la autorización de cierre de la central térmica<sup>23</sup>.

Por último, este Acuerdo también carece de eficacia vinculante respecto a la Administración por cuanto que, expresamente, se le niega el carácter de Convenio y porque en el mismo esta parte firmante no se compromete a dictar disposición o acto administrativo alguno<sup>24</sup>, sino solo iniciar el proceso de elaboración de un CTJ al que viene obligada, sin necesidad de acuerdo, tras la aprobación de la LCCTE.

#### **d) Mecanismos laborales para hacer frente a los procesos de cierre de empresas en el contexto de la Transición Justa**

Como se sabe, los procesos de cierre de la minería del carbón y de la mayor parte de las centrales térmicas se ha producido en la última década sin haberse aprobado una normativa semejante a la que presidió la reconversión industrial de la década de los ochenta y a la que nos hemos referido anteriormente.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución de 31 de julio de 2020, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por las que se autoriza a Viesgo Producción, SL, el cierre de la Central Térmica de Puente Nuevo (BOE 13 de agosto de 2020).

<sup>24</sup> ALENZA GARCÍA y GALILEA SALVATIERRA, 2002, p. 21.

Por ello, a aquellos trabajadores directamente afectados por el cierre de dichas empresas no se les ha aplicado un régimen jurídico distinto del previsto en nuestro ordenamiento jurídico, con carácter general, para hacer frente a los despidos colectivos. De este modo, a los trabajadores afectados por dichos procesos se les ha aplicado el art. 51 ET y su correspondiente norma de desarrollo.

El análisis de esta norma y, en especial, el compromiso incorporado en la misma contrasta con el escaso nivel de exigencia de los compromisos asumidos por la empresa en, por ejemplo, el Acuerdo para una transición energética justa. Como se sabe, conforme al art. 51.10 ET, “la empresa que lleve a cabo un despido colectivo que afecte a más de cincuenta trabajadores deberá ofrecer a los trabajadores afectados un plan de recolocación externa a través de empresas de recolocación autorizadas. Dicho plan, diseñado para un periodo mínimo de seis meses, deberá incluir medidas de formación y orientación profesional, atención personalizada al trabajador afectado y búsqueda activa de empleo”<sup>25</sup>. Por el contrario, a través de tal Acuerdo la empresa se compromete, con escaso nivel de exigencia, a “en caso de ser posible”, recolocar a los trabajadores afectados por el cierre de las centrales térmicas “en las labores relacionadas con las nuevas actividades y el desmantelamiento y restauración de la central”. Esta obligación, como decimos, prácticamente la única a la que se compromete la patronal firmante del Acuerdo nada aporta, por otro lado, respecto de la previsión contenida en el art. 8 del RD 1483/12, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada. En dicho precepto, se detallan, entre las medidas que puede contener el citado plan, la recolocación interna de los trabajadores dentro de la misma empresa. Al respecto debemos advertir, no obstante, que, a pesar del reconocimiento en dicho art. 51 ET de medidas de atenuación de las consecuencias del cierre empresarial, los resultados de estas “han sido desoladores” en la práctica<sup>26</sup>, lo que nos lleva a pensar que en el supuesto que nos ocupa aun será peor, dado el todavía menor grado de exigibilidad de los compromisos allí asumidos por los propietarios de las centrales térmicas.

<sup>25</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA, 2013, pp. 61-86; MOLINA HERMOSILLA, 2014.

<sup>26</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA, 2013, p. 85.

Al mismo tiempo, en los aspectos por ella regulados les será de aplicación la Ley 21/92<sup>27</sup>, que en su art. 6.1 establece la posibilidad de que la Administración del Estado conceda ayudas e incentivos y adopte medidas laborales y de Seguridad social específicas para ayudar a la adopción de programas que favorezcan la expansión, el desarrollo y modernización de la actividad industrial. Una razón más para entender que los compromisos empresariales incluidos en el mencionado Acuerdo nada aportan a lo ya previsto en la normativa vigente.

### 3. CONVENIOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTALES

A continuación, procederemos a analizar, con carácter previo al estudio de los CTJ, los aspectos más significativos de los Convenios administrativos y, en concreto, de los convenios administrativos ambientales a los que, en teoría, pertenecen los CTJ. Nos detendremos en aquellos aspectos que más nos interesan de las diferentes normas nacionales y autonómicas en los que se mencionan. En especial, cuestionaremos su alcance protector y la significación de la participación de los trabajadores en su elaboración y aprobación.

Los CTJ se convierten, especialmente tras su expreso reconocimiento en la LCCTE, en instrumentos claves para materializar las actuaciones del Estado en este objetivo, en palabras de la exposición de Motivos de esta Ley. Así pues, se concede a estos CTJ la difícil tarea de impedir o, al menos, reducir el impacto que sobre el trabajo y, en general, las poblaciones afectadas tienen los cierres de instalaciones contaminantes.

El art. 28 de la LCCTE recoge, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, los CTJ. No obstante, nada dice de aspectos tan importantes como su naturaleza jurídica o el grado de exigencia del que estarán dotados. En concreto, en dicho precepto se establece una remisión a la regulación contenida en el art. 49 h) de la Ley 40/15, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo que se refiere al modo de determinar su vigencia, dejando sin ningún tipo de regulación adicional a estos, con lo que creemos que su régimen será el que se suscriba en el propio convenio. A efectos metodológicos, antes de continuar con el análisis de

<sup>27</sup> Desarrollado por el Real Decreto 825/93, de 28 de mayo, que determina medidas laborales y de Seguridad Social específicas a que se refiere esta Ley.

**Del régimen jurídico contenido en esta norma nos interesa destacar aquellas cuestiones que, una vez extendidas a los CTJ, nos servirán para precisar algunos de sus caracteres más determinantes.**

estos instrumentos hemos de llevar a cabo dos precisiones previas: por una parte, delimitar el sentido de convenio administrativo y, posteriormente, abordar el espacio que ocupan en nuestro ordenamiento los convenios ambientales.

En cuanto a la primera de las cuestiones, los convenios administrativos se regulan en nuestro ordenamiento jurídico en los arts. 47 a 53 de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público<sup>28</sup>. Lo primero que habría que destacar de dicho régimen es la necesidad de diferenciar entre convenios interadministrativos y convenios con particulares. En cuanto a los primeros, ya aparecían mencionados en el art. 6 de la Ley 30/92. Sin embargo, hasta la norma de 2015 no tienen una regulación específica los convenios celebrados entre la Administración y los particulares<sup>29</sup>. A tenor del art. 47, los convenios administrativos serían “acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”.

Del régimen jurídico contenido en esta norma nos interesa destacar aquellas cuestiones que, una vez extendidas a los CTJ, nos servirán para precisar algunos de sus caracteres más determinantes. En concreto, en estos convenios la autonomía de la voluntad de las partes goza de un papel central en temas de tanta significación como son las consecuencias en caso de incumplimiento, así como todo lo relacionado con los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de su ejecución (art. 49 LRJSP).

Por su parte, los convenios ambientales suponen la extensión al ámbito que aquí nos ocupa de estos instrumentos jurídicos. Partiendo de la definición del art. 47, serían convenios ambientales aquellos convenios administrativos cuyo fin esté relacionado con la búsqueda de objetivos comunes en materia medioambiental. En la práctica, estos convenios ambientales eran admitidos por la doctrina desde hace más de dos décadas<sup>30</sup>. Con relación a los mismos, se ha destacado la necesidad de que sean la expresión de una nueva manera

<sup>28</sup> GONZÁLEZ PEQUEÑO, 2018.

<sup>29</sup> Sí existía esta regulación en el marco de algunas comunidades autónomas. Así, por ejemplo, puede verse la Ley Andaluza 7/07, de 9 julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (arts. 111 y 112).

<sup>30</sup> BENSUSAN MARTÍN, 2016, pp. 13 y ss.; y SÁNCHEZ SÁEZ, 2004, p. 294.



**[...] los pactos entre la Administración y los particulares siempre conllevarán, como consecuencia de las pretensiones de los sujetos privados interesados, una reducción de los niveles de protección de los que inicialmente se partía.**

de actuar de la Administración pública en la que se distancie del tradicional modo de actuación unilateral hacia otro en el que ha de primar la negociación<sup>31</sup>.

Sin embargo, tampoco ha estado exenta de críticas la extensión al ámbito ambiental de un modelo de actuación basado, de nuevo, en la falta del rigor aplicativo necesario para conseguir una correcta protección medioambiental<sup>32</sup>. “Es posible, así, que mediante los convenios la Administración reduzca indebidamente los deberes establecidos legalmente para la preservación del ambiente o renuncie a ejercer competencias que tiene legalmente asignadas para velar por la conservación del ambiente”<sup>33</sup>. Además, los pactos entre la Administración y los particulares siempre conllevarán, como consecuencia de las pretensiones de los sujetos privados interesados, una reducción de los niveles de protección de los que inicialmente se partía. Por último, no se dará participación a todos a los interesados, en especial a la ciudadanía en su conjunto, sino a los representantes de determinados grupos de interés no siempre con el objetivo de preservar el medio ambiente<sup>34</sup>.

A este tipo de Acuerdo responde la definición contenida en la Ley 20/09, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de actividades de Cataluña. En esta norma, se definen como aquellos suscritos entre la Administración ambiental competente y la persona o personas titulares de una actividad o un grupo de actividades de un sector industrial determinado, según el cual ambas partes se vinculan voluntariamente para cumplir unos objetivos de calidad del medio ambiente determinados por la normativa específica o, en su defecto, adoptando, si procede, parámetros o medidas técnicas equivalentes de conformidad con las mejores técnicas disponibles<sup>35</sup>. Lejos, por tanto, de los objetivos por los que serán suscritos los CTJ. No obstante, sí que guardan importantes semejanzas con los tradicionales Acuerdos voluntarios ambientales. En concreto, en lo referente a la reducción del nivel de protección que los mismos

<sup>31</sup> Este nuevo modo de actuación ya fue preconizado mucho antes. Puede verse, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1979.

<sup>32</sup> Véase, ampliamente, SÁNCHEZ SÁEZ, 2004.

<sup>33</sup> ALENZA GARCÍA y GALILEA SALVATIERRA, 2002, p. 9.

<sup>34</sup> Ampliamente sobre estas dificultades, puede verse OST. 1996.

<sup>35</sup> En el mismo sentido, puede verse el art 17 de la Ley Foral de Navarra 4/05, de 22 de marzo, de Protección del Medio Ambiente e Intervención para la protección ambiental.

conllevarán, como tendremos ocasión de desarrollar. Como ratificación de nuestra hipótesis, cabría reproducir las previsiones al respecto de la Ley 8/18, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energética en Andalucía. En el art. 24.4 de esta norma se mantiene que

la Conserjería competente en materia de cambio climático podrá suscribir convenios de colaboración con empresas, organizaciones empresariales sectoriales o intersectoriales afectadas por la presente norma, para definir y desarrollar propuestas y medidas singularizadas tendentes a reducir la emisión de los gases de efecto invernadero, paliar los efectos del calentamiento global e impulsar un modelo energético de proximidad, sostenible y racional.

Nos parece especialmente significativa por dos razones. En primer lugar, por la exclusión de dichos acuerdos de todos aquellos sujetos directamente interesados (sindicatos, organizaciones ecologistas, de consumidores, etc.) que no sean estrictamente los sujetos contaminadores. Por otro, el escaso rigor de las previsiones nos hace temer que este tipo de acuerdos servirá, más bien, como mecanismo de reducción de compromisos que como vehículo de incremento de las obligaciones empresariales en la búsqueda del objetivo de paliar los efectos de desastre medioambiental<sup>36</sup>.

En la misma dirección, el art. 111 de la Ley andaluza 7/07, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, pretende hacer compatible la consideración de la protección del medio ambiente como una competencia exclusiva de la empresa y, al mismo tiempo, permitir una tenue supervisión de los representantes de los trabajadores. En su apartado 4, se establece: “En el supuesto de celebración de acuerdos voluntarios por empresa, éstas informarán a la representación legal de los trabajadores sobre el objeto y contenido de los acuerdos voluntarios, con carácter previo a la celebración de estos”<sup>37</sup>. Sin embargo, esta previsión en apariencia protectora de los intereses de los trabajadores en estos procesos de participación no es tal, dado que esta obligación se desprende de lo previsto en el art. 64.7 c) ET, conforme a la redacción dada por la Ley 38/07, de 16 de noviembre. En este precepto, se considera competencia de la representación de los trabajadores en la empresa la de colaborar

<sup>36</sup> COCCILO, 2020, p. 231.

<sup>37</sup> Véase un análisis de este precepto en sentido contrario al aquí mantenido en ÁLVAREZ CUESTA, 2016, p. 114.

en la consecución de la sostenibilidad ambiental de la empresa. Lógicamente, para poder realizar tal competencia deberá, con carácter previo, conocerse los compromisos asumidos por la empresa ante la Administración<sup>38</sup>.

En un sentido especialmente crítico, se ha llegado a alertar de que se corre “peligro de que sea ésta una nueva vía de mercantilizar las políticas medioambientales, al verse en ellos, únicamente, una nueva oportunidad para obtener subvenciones y ayudas públicas, sin que se garantice desde la empresa ni resultados ni una adecuada implicación de los temas medioambientales en la gestión empresarial”<sup>39</sup>.

Aun en el caso de que estos temores sean ciertos, también es verdad que los mismos implican la asunción de compromisos por parte de las empresas que de otro modo podrían eludir. En este sentido, llama la atención el hecho de que, en el proceso de transición de las industrias altamente contaminantes, las multinacionales propietarias de las centrales térmicas no han suscrito este tipo de instrumentos (al menos a nosotros no nos consta). Por el contrario, los compromisos que podrían haberse incluido en tales convenios se han desplazado hacia unos compromisos de responsabilidad social corporativa que, como es la regla general, carecen de los suficientes niveles de exigibilidad como para dotarlos de los mínimos niveles de eficacia<sup>40</sup>.

A este respecto, podríamos mencionar como algunas de las multinacionales inmersas en los procesos de transición industrial que ha conllevado el cierre de las centrales térmicas han elaborado planes de impulso económico en aquellas comarcas afectadas por el cierre de las de su propiedad. En concreto, Endesa denomina a estos instrumentos como Planes Futur-e para la transición justa. Estos planes, según establece la propia empresa, contienen dentro de sus ejes básicos una serie de medidas que favorecen la “búsqueda proactiva de empleo al personal directamente afectado”, el “fomento de la actividad económica y de empleo en la zona” y la “formación y capacitación, para conseguir el reciclaje profesional de las personas

<sup>38</sup> Una crítica a la falta de significación de esta competencia en la práctica puede verse en ESCRIBANO GUTIÉRREZ, 2016, p. 692.

<sup>39</sup> GUTIÉRREZ PÉREZ, 2010, p. 9.

<sup>40</sup> Una visión contraria a la aquí mantenida puede verse en BUGADA, 2020.

**Desde nuestro punto de vista, los CTJ no pueden considerarse, *strictu sensu*, convenios ambientales por cuanto que en los mismos no se trata de negociar objetivos ambientales sino más bien el de paliar los efectos que una reconversión industrial puede acarrear en el territorio en el que desaparece una industria en el marco de la transición energética hacia un modelo descarbonizado.**

directamente afectadas”<sup>41</sup>. En última instancia, estos planes se limitan a abrir un concurso de ideas para implementar nuevas líneas de producción y canalizar las ayudas públicas hacia dichos procesos. De nuevo nos llama la atención en la lectura de estos Planes Futur-e el hecho de que la reincorporación de los trabajadores queda en una potestad totalmente voluntaria de la empresa. Recuérdese, no obstante, que conforme al art. 51.10 ET, la empresa que lleve a cabo un despido colectivo que afecte a más de 50 trabajadores deberá ofrecer a los trabajadores afectados un plan de recolocación externa a través de empresas de recolocación autorizadas. Además, hubiera sido mucho más coherente con las grandes palabras utilizadas por Endesa en sus compromisos de RSC el haber considerado obligatoria la previsión potestativa de recolocación en empresas del grupo contemplada en el art. 8 del RD 1483/2012, de 29 de octubre<sup>42</sup>.

#### 4. CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA

##### a) Previsión en la Ley y Estrategia de Transición Justa

Desde nuestro punto de vista, los CTJ no pueden considerarse, *strictu sensu*, convenios ambientales por cuanto que en los mismos no se trata de negociar objetivos ambientales sino más bien el de paliar los efectos que una reconversión industrial puede acarrear en el territorio en el que desaparece una industria en el marco de la transición energética hacia un modelo descarbonizado.

Como anteriormente avanzamos, España se enfrenta a la necesidad de organizar una Transición desde modelos de producción energética basados en el carbón y otros combustibles fósiles responsables del efecto invernadero, hacia modelos de producción limpia a través de la utilización de energías renovables y conllevará el cierre de las centrales nucleares aún en funcionamiento. Este tránsito, a corto plazo, ha supuesto el cierre de casi todas las minas de carbón que aún quedaban abiertas en España, así como el de buena parte de las centrales térmicas. Esta situación, en el marco de una economía no planificada, generará necesariamente desajustes en forma de pérdida de empleo e impacto social en las comarcas afectadas.

<sup>41</sup> <https://www.endesa.com/es/proyectos/todos-los-proyectos/transicion-energetica/futur-e/futur-e-modelo-economia-circular>

<sup>42</sup> Véase TERRADILLOS ORMAETXEA, 2013, p. 85.

Conforme a la LCCTE, el recorrido hacia una economía descarbonizada no puede desatender el empleo. Por el contrario, la implementación de las medidas hacia ese objetivo generará, según sus previsiones, un aumento de empleo neto entre 250000 y 350000 personas al final del período. Es decir, no se trata solo de llevar a cabo una transición energética sino también una transición del empleo de las industrias contaminantes hacia otras más respetuosas con el medio ambiente<sup>43</sup>. A su vez, el plan de Economía Circular de la UE presentado en marzo de 2020 considera que la aplicación de los principios de la economía circular a toda la economía de la UE podría conllevar un aumento del PIB de la UE en 0,5 puntos porcentuales adicionales de aquí a 2030 y crear unos 700000 nuevos puestos de trabajo.

Todos estos objetivos se han de implementar a través de instrumentos adecuados. Pues bien, tanto la ETJ como la LCCTE, apuestan decididamente por los CTJ para realizarlo.

Hasta ahora, con carácter previo a la aprobación de la LCCTE, se ha comenzado el proceso de aprobación CTJ para intentar paliar los efectos del obligatorio cierre de minas de carbón y centrales térmicas. A partir de su promulgación, la aprobación de estos tipos de Convenios es un elemento básico en el conjunto de la estrategia para el cumplimiento de los objetivos a los que España se ha comprometido para luchar contra el cambio climático.

Conforme a esta Ley (art. 27), en la ETJ se habrá de incluir el marco de elaboración de los CTJ. En esta Estrategia se determina como objetivo prioritario de los CTJ el mantenimiento y creación de actividad y empleo en la zona geográfica afectada a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, la fijación de la población en los territorios rurales y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socio-económico.

### **b) Participación de las organizaciones sindicales en la aprobación y ejecución de los convenios de transición justa**

Una de las cuestiones más importantes al respecto, desde la perspectiva de nuestra disciplina, es el de la participación que los interlocutores sociales van a desempeñar en los procesos de apro-

<sup>43</sup> Véanse, al respecto, las triunfalistas previsiones de la OIT, 2015.

bación y ejecución de los CTJ. La expresión contenida en la LCCTE plantea dudas de interpretación que deberían subsanarse en el trámite parlamentario.

Como anteriormente advertimos, los Convenios administrativos se diferencian, en función de los sujetos que los subscriben entre convenios interadministrativos y convenios con particulares. Pues bien, conforme el art. 28 de la LCCTJ, se establece la diferenciación entre aquellos sujetos que suscriben el convenio, reservado a entidades de Derecho Público, y participantes. Dentro de estas últimos se encuentran las organizaciones sindicales, empresariales, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales y demás entidades interesadas o afectadas.

La interpretación que parece más plausible es la de que los CTJ se configuran como convenios interadministrativos puros, es decir, los que ya estaban previstos en nuestra normativa administrativa con anterioridad a 2015. Esta interpretación se deduce claramente de la ETJ (apartado 5.2). En la misma se establece que “los convenios promoverán el acuerdo de las administraciones presentes en el territorio y fomentarán la participación de empresas, organizaciones sindicales, etc.”.

Nos distanciamos de este modo de lo que ocurre en otros ordenamientos como el francés, en los que la participación en los procesos de aprobación de los *Contrats de transition écologique* queda exigida con mayor contundencia, hasta el punto de que, según algunos de los sindicatos mayoritarios franceses, se deben adaptar las estructuras sindicales para hacer más significativa esa participación y no perder espacios ante el auge de ciertos movimientos sociales, no sin olvidar la necesidad de que estos aporten voces diversas a los procesos de transición<sup>44</sup>.

Dado que, como expresamente se menciona en la LCCTJ, en muchas ocasiones la aprobación de un CTJ responde a un previo cierre de una industria contaminante, los representantes ven limitada su participación en el proceso en todos los momentos del mismo. En primer lugar, en la toma de la decisión de la medida extintiva, así como en la determinación de su dimensión. Al respecto, solo basta recordar como el art. 51 ET configura este tipo de medidas

<sup>44</sup> PORTIER, 2020, pp. 155 y ss.

**La escasa significación de los procesos participativos, centrados básicamente en la fase de diagnóstico, se ve especialmente puesta en evidencia si tenemos en cuenta que, por ejemplo, dicha participación queda excluida en la elaboración de los Protocolos Generales de Actuación que marcarán buena parte de las líneas matrices de los futuros CTJ.**

como una decisión, en última instancia, empresarial. Ahora, también se les mantiene al margen, por cuanto que serán las Administraciones las que determinarán, en última instancia, los extremos del convenio y solo las empresas afectadas poseen una posición de decisión en el mismo. Sin embargo, como se desprende de la propia norma, uno de los objetivos de los convenios es la recolocación de trabajadores afectados. Es decir, los directamente afectados no tienen, necesariamente, que participar en los procesos que diseñan sus futuros.

A este respecto, es interesante analizar el documento aprobado por CCOO<sup>45</sup>. Para esta organización sindical los CTJ son la apuesta y la oportunidad de hacer las cosas de otra manera, resaltando la necesidad de que las organizaciones sindicales participen en todas las fases de elaboración, aprobación e implementación de estos. No obstante, sorprende la escasa ambición descrita en este documento. En concreto, se afirma en él que “la participación sindical en estos procesos debe ir orientada a plantear ideas y sugerencias lo más concretas posibles para el desarrollo de medidas y proyectos empresariales”. Es decir, la propia organización sindical asume que la participación de los trabajadores será externa al propio proceso, limitándose, pues, a configurarse como una especie de *stakeholders*<sup>46</sup>.

La escasa significación de los procesos participativos, centrados básicamente en la fase de diagnóstico, se ve especialmente puesta en evidencia si tenemos en cuenta que, por ejemplo, dicha participación queda excluida en la elaboración de los Protocolos Generales de Actuación que marcarán buena parte de las líneas matrices de los futuros CTJ. Entre los extremos que incorporan dichos Protocolos se encuentra la determinación de los actores que participarán en las siguientes fases o el diseño de la hoja de ruta con objetivos medibles, posibles compromisos y apoyos susceptibles de unir<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Secretaría Confederal de Medio Ambiente y Movilidad de CC.OO. *Guía sindical de intervención en los Convenios de Transición Justa*, julio 2020.

<sup>46</sup> Cfr. ESCRIBANO GUTIÉRREZ, 2020, p. 33.

<sup>47</sup> Véase a este respecto, por ejemplo, el *Protocolo general de actuación entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Gobierno de Aragón* (BOA 133/2020, de 7 de julio de 2020).



### c) Contenido

El objetivo de estos instrumentos es el de “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”. Así pues, estos podrán incluir todas aquellas medidas que tengan por finalidad alcanzar dicho objetivo. No obstante, LCCTJ establece como contenido mínimo los siguientes aspectos:

a) Una previa evaluación del estado de vulnerabilidad del área o colectivo afectado.

b) Compromisos de las partes participantes en el convenio, incluidas las empresas beneficiarias de medidas de apoyo para la transición.

c) Medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de empleo, de protección fiscal y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio.

d) Un calendario para la adopción de las medidas, con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento.

Por su parte, el objetivo fundamental de este consistirá en la elaboración de un plan de acción territorial que deberá incluir hojas de ruta con compromisos de acciones concretas calendarizadas. Conforme a la ETJ, habrán de tener en cuenta la necesidad de mejorar la empleabilidad y obligarán a la consecución de objetivos medibles.

La finalidad de búsqueda de un mayor nivel de empleo en las zonas a las que se aplica el CTJ tendrá un papel central “cuando el resultado de la evaluación de la situación lleve al cierre de líneas de producción, actividades productivas, o servicios inadaptados se establecerá una línea de trabajo con las empresas afectadas por el cese de dicha actividades o procesos con objeto de que puedan desarrollar nuevas actividades en los mismos territorios y apoyar la diversificación. De este modo se pretende aprovechar su conocimiento de la realidad empresarial del territorio para construir nuevas iniciativas con una transición ágil entre el cierre de las instalaciones y la posible apertura de otras nuevas”<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Apartado 5.1 ETJ.

Del análisis de todos los documentos hasta ahora citados, sorprende el hecho de que existe una importante imprecisión a la hora de determinar el contenido mínimo de los CTJ. Estos se limitan a exponer la necesidad de que el CTJ incorpore medidas que favorezca la creación de empleo y la integración del territorio. Asimismo, se precisa la necesidad de que se respeten las fases de su elaboración. Sin embargo, salvo error por nuestra parte, en ninguno de estos documentos se hace referencia a la calidad de los empleos que se pretenden crear. Así, por ejemplo, el *Acuerdo por una transición energética justa para centrales térmicas en cierre* utiliza la expresión “salidas adecuadas a los trabajadores que pierden su empleo en empresas incluidas en este plan”.

## 5. ANÁLISIS DE LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA EN FASE DE ELABORACIÓN

### a) Aspectos laborales de su posible contenido

El Plan de Acción Urgente incluido en la ETJ estableció la necesidad de paliar, a corto plazo, las consecuencias negativas que el cierre de las minas de carbón, las centrales térmicas y nucleares puede conllevar. Por ello, a fines del año 2020 todos los CTJ iniciados se refieren a los dos primeros supuestos.

A continuación, vamos a analizar algunos de los CTJ en fase de elaboración con un objetivo fundamental: comprobar si la Transición Justa que se pretende lo será también en relación con el mantenimiento y mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores afectados en los procesos de reconversión. Al respecto, el Ministerio para la Transición Ecológica ha elaborado el documento *Revisión de la metodología aplicada en la elaboración de los diagnósticos preliminares y las delimitaciones geográficas de los convenios de transición justa*. En dicho documento, se realiza un cálculo de las rentas salariales de los trabajadores incursos en dichos procesos. Llama la atención el elevado salario bruto anual medio para un trabajador a tiempo completo de los sectores de producción de energía eléctrica que se verán afectados<sup>49</sup>. Desciende considerablemente dicho salario bruto para un trabajador a tiempo completo en las empresas subcontratadas.

<sup>49</sup> Este salario es de 61.403 € según cálculos elaborados a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales 2018.

En el momento en que realizamos este estudio, se han realizado los diagnósticos definitivos en 13 comarcas afectadas por el cierre de las minas de carbón y centrales térmicas<sup>50</sup>. Por su parte, en las comarcas de Aragón y Asturias se ha aprobado también los correspondientes Protocolos de actuación. Sorprende, en primer lugar, que todos ellos sean idénticos, cuando las necesidades de las diferentes comarcas, suponemos, que son diferentes. En concreto, las administraciones firmantes se limitan a remitirse a las genéricas previsiones contenidas en el Marco Estratégico de Energía y Clima. De este modo, entienden que las actividades que poseerán preferencia en su incorporación en los futuros CTJ serán aquellos que apuesten por las energías renovables y la eficiencia y todas aquellas que, lógicamente, se entienden como constitutivas de una economía que tiende hacia su descarbonización. En ningún momento se habla de empleo de calidad o, al menos, de mantenimiento, por ejemplo, de los niveles salariales de los sectores a reconvertir. Se advierte, además, que el Protocolo General de Actuación no conlleva incremento de gastos ni supone la adquisición de compromisos económicos para ninguna de las partes. Por último, se advierte que este Protocolo carece de la consideración de convenio.

En los Protocolos aprobados se propone la necesidad de que los CTJ constituyan proyectos integrados de desarrollo territorial que garanticen el empleo a medio y largo plazo y dinamicen la transición ecológica, “dando lugar a modelos económicos, generadores de ventajas competitivas que promuevan un crecimiento económico sostenible, el desarrollo de tejido empresarial y, en definitiva, el bienestar par todos los ciudadanos”.

Se procura en todos estos Protocolos que se dé voz en los procesos de elaboración a todas las partes interesadas, incluidas, las organizaciones sindicales, si bien la toma de decisión corresponde a sus partes firmantes, esto es, las administraciones públicas involucradas.

Así pues, los Protocolos de Actuación no aportan las suficientes pistas sobre las medidas que terminarán incorporándose en los CTJ. No obstante, podemos avanzar algunas reflexiones al respecto.

<sup>50</sup> Pueden consultarse dichos diagnósticos definitivos en: [https://www.transicionjusta.gob.es/Convenios\\_transicion\\_justa/procesos\\_en\\_marcha-ides-idweb.asp](https://www.transicionjusta.gob.es/Convenios_transicion_justa/procesos_en_marcha-ides-idweb.asp).

**Desde nuestro punto de vista, quedan muchas cuestiones por resolver. No sólo de determinación de concretas políticas que incidan en la dirección que tan reiteradamente se plantea en los documentos analizados como fundamental.**

En primer lugar, el proceso de cierre de las centrales térmicas en 2020 no se ha visto acompañado, con la suficiente celeridad, de la puesta en marcha de los CTJ. Por ello, con el objetivo de facilitar la reinserción laboral de todos los trabajadores afectados por los cierres, se puso en marcha bolsas de trabajo para trabajadores excedentes de las centrales térmicas y minería del carbón. En segundo lugar, apreciamos una falta de interés de las administraciones de capitanear la creación de un nuevo tejido productivo de capital público, conformándose con dinamizar la iniciativa privada y canalizar los correspondientes apoyos económicos.

Desde nuestro punto de vista, quedan muchas cuestiones por resolver. No sólo de determinación de concretas políticas que incidan en la dirección que tan reiteradamente se plantea en los documentos analizados como fundamental. Además, en los propios CTJ se habrán de establecer algunas cuestiones básicas que la propia LCCTE ha dejado en manos de los propios firmantes.

#### **b) Eficacia de los Convenios de Transición Justa**

En concreto, la LCCTE apenas define cuál es la eficacia de los CTJ. Como se recordará, sólo se establece una remisión al art. 49 h) de la Ley 40/15, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en lo que se refiere a su vigencia. Por tanto, serán los propios CTJ los que establecerán buena parte de los aspectos relacionados con su eficacia.

A este respecto, hemos de recordar que la doctrina administrativista ha destacado que la eficacia y vinculación jurídica de los convenios administrativos admite diversos grados. Dependerá no sólo del expreso otorgamiento de esta contenida en el correspondiente convenio sino también del carácter de los compromisos incorporados. Dado que aun no contamos con la aprobación de ningún CTJ, no podemos anticipar dicha eficacia. No obstante, sí que podemos extrapolar los compromisos asumidos, de cara a la aprobación de los correspondientes CTJ, por el Ministerio de Transición. Conforme, por ejemplo, a lo explicitado en el Acuerdo por una transición energética justa, encontramos compromisos genéricos de difícil exigibilidad y otros en los que se detalla, incluso, el procedimiento para poder llevarlos a efecto. Al respecto, cabe destacar los siguientes:

- Identificación en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo de las personas afectadas por los cierres para facilitar su incorporación en los proyectos incluidos en los CTJ.
- Elaboración de medidas específicas para los mayores de 52 años.
- Plan de apoyo para la formación profesional e inserción laboral de los trabajadores de las zonas afectadas.

Es de suponer, por tanto, que las diferentes Administraciones asumirán, con la aprobación de los CTJ, como mínimo, buena parte de estos compromisos. Aunque, como hemos manifestado anteriormente, el papel fundamental será el de canalizar hacia la iniciativa privada las cuantiosas partidas económicas que se han librado, desde distintas instancias, a estos fines.

### **c) Transición hacia un trabajo de peor calidad, pero ¿verde?**

Los procesos de transición hasta ahora iniciados, en especial los que resultan del obligado cierre de las centrales térmicas, y a los que los CTJ pretende dar respuesta, generan una cierta incertidumbre en lo referido al modelo de empleo hacia el que se pretende transitar.

A este respecto, hemos de recordar que la mayor parte del empleo que se destruye como consecuencia de estos procesos de transición es, como hemos tenido ocasión de resaltar anteriormente, un empleo de una calidad media superior, al menos en lo que se refiere a los trabajadores contratados directamente por las correspondientes centrales térmicas.

Pues bien, conforme se encarga de recordarnos el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, publicado el 20 de enero de 2020, el empleo que se pretende crear tras el tránsito a una economía más sostenible por él diseñado, es de una calidad muy inferior al que se destruye. En concreto, será el empleo en el sector servicios el que crecerá de una manera más notable. Como se sabe, el coste laboral medio por trabajador en el sector servicios es, según el Instituto Nacional de Estadística, de más de 7000 € inferior de media que el del sector industrial<sup>51</sup>.

<sup>51</sup>[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736060920&menu=ultiDatos&idp=1254735976596](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736060920&menu=ultiDatos&idp=1254735976596)

**El cambio climático no es fruto del azar o de factores externos a la manera de organizar la producción a nivel mundial. Por el contrario, todos los factores presentes en la tormenta perfecta ante la que la Humanidad se halla son el fruto de un modo de producción caracterizado, básicamente, por la necesidad de permanente crecimiento.**

Este temor se incrementa si comprobamos la práctica inexistencia que en todos los documentos analizados se detecta sobre la calidad del empleo a crear, centrándose, casi en exclusiva, en un análisis cuantitativo de la evolución del empleo como consecuencia de la transición energética. En este sentido, hemos de resaltar el temor manifestado por la OIT en su informe *Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*. En concreto, este informe señala que el empleo verde no es automáticamente empleo decente. “Esto significa que muchos empleos que reducen la presión sobre el medio ambiente no necesariamente presentan las características del trabajo decente, esto es: un trabajo con derechos y sin discriminación, en condiciones seguras y saludables, con una remuneración suficiente para vivir dignamente y con protección social”<sup>52</sup>.

## **6. CONCLUSIONES: IMPOSIBILIDAD DE SUPERAR EL CAPITALOCENO EN EL MARCO DEL CAPITALISMO**

El cambio climático no es fruto del azar o de factores externos a la manera de organizar la producción a nivel mundial. Por el contrario, todos los factores presentes en la tormenta perfecta ante la que la Humanidad se halla son el fruto de un modo de producción caracterizado, básicamente, por la necesidad de permanente crecimiento. Los compromisos internacionales, con escasa eficacia práctica, se demuestran ineficaces. Baste recordar, al respecto, como tras la firma del convenio de París las emisiones no han dejado de aumentar. En el caso de España, entre 2014 y 2017 fue el país de la Unión Europea que más aumentó sus emisiones.

Las componendas que tratan de salvar, sin apenas tocar, el capitalismo y el modo de vida que el mismo necesita, se han demostrado ineficaces, dando lugar a continuos incumplimientos y el nivel de emisiones no se ha visto reducido. Recuérdese, por ejemplo, los fraudes en uno de los instrumentos estrella del Acuerdo de París. En concreto, nos referimos al comercio de emisiones de carbono<sup>53</sup>.

Por ello, son necesarios instrumentos mucho más intensos de intervención normativa que reviertan la tendencia natural del capitaloceno<sup>54</sup>. Por el contrario, tanto la normativa comunitaria como la

<sup>52</sup> NIETO SÁINZ, SÁNCHEZ y LOBATO, 2020, p. 119.

<sup>53</sup> LOHMANN, 2012.

<sup>54</sup> Cfr. MOORE, 2020.

nacional han pretendido, merced a incentivos, y sin alterar lo sustancial, que los responsables del cambio climático decidan invertir en una industria menos contaminante.

A esta lógica, propia de Lampedusa, es a lo que responden los CTJ. En los mismos se descarta toda intervención intensa del Estado en la planificación de los procesos de transición. Este se limita a promover, acompañar, coordinar y, sobre todo, sufragar, al menos parcialmente, las iniciativas privadas que respondan a la lógica diseñada por los CTJ. En expresión de los Acuerdos firmados como consecuencia del cierre de las instalaciones carbono-dependientes, los Administraciones solo se compromete a “trabajar en la búsqueda proactiva de inversores con proyectos de inversión que puedan localizar en las zonas afectadas, fijando la estrategia de prospección de nuevas actividades a implantar atendiendo a las particulares de cada territorio”.

Además, en la elaboración de los CTJ planea una cuestión que en ningún momento se afronta con claridad. El modelo del capitalismo, basado en el crecimiento ilimitado en un planeta finito, no puede sustituirse por un modelo verde de crecimiento indefinido. En las normas y documentos aprobados en la última década se confía en que es posible seguir creciendo, pero en el marco de un desarrollo respetuoso con el medio ambiente. No obstante, este oxímoron ha de comenzar a superarse. En este sentido, nos gustaría resaltar la reciente firma (enero 2021), por parte de las más importantes organizaciones ecologistas del Estado español (WWF, Seo-Birdlife, Ecologistas en Acción, Greenpeace y Amigos de la Tierra) y CCOO, de un documento de Propuestas para una Transición justa en el sector turístico. En este, tras un análisis de la dependencia de nuestra economía hacia este sector, se termina abogando por una reconversión en profundidad de este que implique, en algunas ocasiones, su decrecimiento: “La reconversión del sector en las zonas turísticas saturadas y altamente dependientes del turismo internacional tiene que ir dirigido no sólo a evitar las nuevas infraestructuras [...] sino a reconvertir algunas de las existentes”. Se propone, incluso, determinar topes a la oferta turística, “redimensionando a la baja dicha oferta”.

Este sería un buen modelo de arranque que deberían imitar los CTJ pendientes de aprobación. Sin embargo, no estamos muy confiados en que ello ocurra.



## REFERÊNCIAS

ALENZA GARCÍA, J.F. y GALILEA SALVATIERRA, P. “Los convenios ambientales en la legislación española: un análisis económico y jurídico (I y II)”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, diciembre, 2002, pp. 1 y ss.

ÁLVAREZ CUESTA, H. *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2016, p. 114.

ÁLVAREZ CUESTA, H. “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo en el proyecto de Ley de cambio climático en España!”, *IusLabor*, nº 2, 2020.

ARETA MARTÍNEZ, M. “Reconversión industrial. Promoción Industrial”, en A.V. Sempere Navarro (dir.), *El contrato de trabajo. La extinción del contrato de trabajo*, Pamplona, Aranzadi, 2011, pp. 899 y ss.

BENSUSAN MARTÍN, M.P. “La nueva regulación de los convenios: la conversión en Derecho positivo de una práctica administrativa”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2016, nº 96, pp. 13 y ss.

BUGADA, A. *Labour and Environmental Sustainability*, Bergamo, Adapt, 2020.

CANALDA CRIADO, S. “La estrategia de Transición Justa: una pieza clave para la aplicación del fondo de recuperación de la UE”, *La Ley*, nº 815, 2021.

CC.OO. *Guía sindical de intervención en los Convenios de Transición Justa*, julio 2020.

CHACARTEGUI JÁVEGA, C. *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental: un compromiso social y ecológico*, Albacete, Bomarzo, 2018

COCCIOLO, E. “Estado garante, energía y transición justa (red) formulación teórica y despliegue práctico”, en DARNACULLETA i GARDELLA, M.M. (coord.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Madrid, Marcial Pons, 2020, p. 231.

CRUZ VILLALÓN, J. “Ambiente de trabajo y nuevas técnicas normativas”, *Relaciones Laborales*, nº 10, 2006.

DESBARATS, I. “De la crise sanitaire à l’urgence climatique. Les salariés : des acteurs opérationnels au service de la trajectoire 1,5° C”, *Droit Social*, 2020, pp. 725 y ss.

DURÁN LÓPEZ, F. “Legislación de empleo y reconversiones industriales”, *RPS*, nº 137, 1983, pp. 48 y ss.

ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J. “Lavoro e ambiente: le prospettive giuslavoristiche”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, nº 3, 2016, p. 692

ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J. *Labour and Environmental Sustainability. Comparative report*, Bérgamo, Adapt University Press, 2020, p. 33.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, 1979.

GHEZZI, G. “La reconversión industrial en Italia”, *La Ley*, nº 709, 2001.

GONZÁLBEZ PEQUEÑO, H. “Los convenios administrativos. Innovaciones en el procedimiento administrativo común”, en F. López Menudo (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Universidad de Sevilla, 2016, pp. 265 y ss.

GONZÁLBEZ PEQUEÑO, H. *Los convenios administrativos*, Barcelona, Bosch, 2018.

GONZÁLEZ REYES, L. y otros. *Escenarios de trabajo en la transición ecosocial 2020-30*, Madrid, Ecologistas en Acción, 2019, p. 9.

GUTIÉRREZ PÉREZ., M. “La protección del medio ambiente como factor condicionante de las relaciones laborales”, *Aranzadi Social*, nº 4, 2010, p. 9.

ISTAS. *Guía sindical para el seguimiento y prevención de riesgos derivados de la coincineración en cementeras*, diciembre de 2001, en especial pp. 29 y ss.

LOHMANN, L. *Mercados de carbono. La neoliberalización del clima*, Universidad Politécnica Salesiana, 2012.

LYON-CAEN, A. “Derecho del trabajo y reconversiones industriales. Algunas reflexiones a partir del caso francés”, *La Ley*, nº 997, 2001.

MOLINA HERMOSILLA, O. *La conformación del nuevo sector para la prestación de servicios de recolocación: balance y análisis de experiencias surgidas en el ámbito de los planes de recolocación externa*, Pamplona, Aranzadi, 2014.

JMOORE, J.W. *El capitalismo en la trama de la vida. Ecología y acumulación de capital*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2020.

MUÑOZ RUIZ, A.B. “La negociación colectiva como mecanismo de impulso de la competitividad empresarial: II acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección del medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español”, *Información Laboral*, nº 2, 2014.

NIETO SÁINZ, J., SÁNCHEZ, A.B. y LOBATO, J. “Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático”, *Papeles de Economía española*, nº 163, 2020, p. 119

OIT. *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles*, 2015.

OST, F. *Naturaleza y Derecho. Para un debate ecológico en profundidad*, Bilbao, Ediciones Mensajero, 1996.

PORTIER, P. “Les défis du syndicalisme : la représentation de tous les travailleurs, les mouvements sociaux et la question climatique”, *Droit Social*, 2020, pp. 155 y ss.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. “Los acuerdos voluntarios para la protección del medio ambiente”, *Revista de Administración Pública*, nº 163, 2004, p. 294.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. *Los convenios administrativos para la protección ambiental*, IAAP, Sevilla, 2004.

TERRADILLOS ORMAECHEA, M.E. “Las medidas de acompañamiento social y los planes de recolocación externa en los despidos colectivos tras la reforma de 2012”, *RDS*, nº 64, 2013, pp. 61-86

TOMASSETTI., P. *Diritto del lavoro e ambiente*, Bérgamo, Adapt, 2018.

TUÑÓN DE LARA, M. y otros. *Historia de España. Transición y democracia*, Tomo X\*\*, Barcelona, Labor, 1991, pp. 288 y ss.

## QUALIFICAÇÃO

**Juan Escribano Gutiérrez** é Professor Titular de Direito del Trabajo y de la Seguridad Social na Universidad de Córdoba.