

LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO DECENTE EN LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

JUAN ESCRIBANO GUTIÉRREZ

NET21 NÚMERO 5, JULIO 2021

1. Transición energética para la reversión del cambio climático

El pasado mes de mayo se aprobó la Ley 7/21, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (LCCTE). Esta norma pretende ordenar el proceso de transición de nuestro país hacia una economía en la que se reduzcan de manera significativa las emisiones de gases de efecto invernadero. En concreto, entre sus objetivos se encuentra la reducción de tales emisiones en un 23% para el año 2030. Se trata de una de las normas menos ambiciosas de las aprobadas en los países de la Unión Europea. A pesar de que las organizaciones ecologistas han aplaudido su necesaria aprobación, también es cierto que ha sido criticada por su tardanza, por la falta de concreción de buena parte de las propuestas, así como por el déficit de participación que arrastra algunos de los instrumentos creados por ella.

Es evidente que la transición hacia una economía descarbonizada va a tener unas consecuencias directas en el mundo de trabajo. Dicha transición supondrá el abandono de determinados tipos de industrias contaminantes y el tránsito hacia actividades sostenibles y con menores niveles de emisiones. Nos cabe la duda de cómo se llevará a cabo dicho tránsito, si de una manera ordenada y con el menor coste posible en los niveles de empleo o, por el contrario, dejando al azar los efectos sobre aquellos que, en buena medida, carecen de instrumentos para incidir en el carácter de dicha transformación.

Hemos de advertir, además, que el camino descrito por la reciente Ley ya ha comenzado a transitarse en industrias tan importantes históricamente en nuestro país como la minería del carbón y las centrales térmicas. A este respecto, 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 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 empleo¹. Para evitar dichos 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).

2. La protección del trabajo en la LCCTE

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 ambiente². 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.

Desde nuestro punto de vista, para llegar a alcanzar dichos objetivos se habría de llevar a cabo una reconversión de toda nuestra estructura productiva con unas dimensiones superiores a las que tuvo lugar en la década de los ochenta, dado que los sectores económicos afectados son más y el número de puestos de trabajo afectados mucho mayor. Al respecto, en un reciente informe elaborado por Ecologistas en Acción se describen minuciosamente todos estos sectores sujetos a necesaria transición, destacando, especialmente, la necesidad de que dichos procesos estén dirigidos desde la Administración Pública, dadas las escasas posibilidades de que la Transición energética sea también una transición justa si seguimos aceptando que el enriquecimiento privado es el único motor de la economía³.

Sin embargo, no es esta la opción tomada por nuestro legislador. Por el contrario, sorprende, en primer lugar, su poca ambición a la hora de idear los

¹ 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*.

² Véanse, al respecto, las triunfalistas previsiones de la OIT (*Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles*, 2015).

³ <https://www.ecologistasenaccion.org/174091/>

mecanismos adecuados para poder llevar dicho tránsito. En la norma está presente un deseo de no afectar ninguna de las lógicas económicas que han llevado a la Humanidad a la actual encrucijada. En concreto, solo recoge dos medidas de Transición Justa: la necesaria aprobación de una Estrategia de Transición Justa y la elaboración de Convenios de Transición Justa (CTJ) para su ejecución.

3. Estrategia y Convenios de transición justa

En relación a la Estrategia de Transición Justa, la ley la define en su art. 27 como el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición. Estas Estrategias se aprobarán cada cinco años e incluirán una serie de contenidos que van desde la identificación de los colectivos, sectores y empresas más vulnerables en el contexto de la transición hasta el análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética. Asimismo, será la encargada de definir los instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de diálogo social. Por último, se apela a la aprobación de Convenios de Transición Justa para llevarlo a cabo en cada uno de los sectores afectados.

Una primera aproximación al precepto, recordemos que la única referencia al trabajo de la norma, sorprende por su escasa ambición. Toda la incidencia global que se pretende llevar a cabo por parte de las Administraciones públicas parece reducirse al compromiso de elaboración de simples diagnósticos que se convertirán en meras recomendaciones para aquellos que históricamente se han enriquecido con la destrucción del medio ambiente. En ningún caso, se pretende poner en valor preceptos constitucionales como el 128 que, recuérdese, consideraba que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general. Además, queda muy alejada de una auténtica planificación de la inevitable transición como la prevista en el art. 131.

Respecto al instrumento concreto previsto para la ejecución de tales Estrategias de Transición, esto es, los CTJ, tampoco podemos ser demasiados optimistas. Estos convenios son una suerte de convenios administrativos que tendrán como misión la coordinación de las distintas administraciones en

aquellos sectores que lleven a efecto las transiciones. 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 la promulgación de esta Ley, 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.

Sin embargo, de la lectura del art. 28 LCCTE se desprenden importantes déficits en lo que a nosotros interesa. Estas limitaciones nos hacen ser pesimistas en la valoración de la suficiencia de los CTJ a los efectos de llevar a cabo una transición no traumática para el trabajo. Desde nuestro punto de vista, uno de los principales déficits de estos convenios se encuentra en la escasa participación que se otorga a los representantes de los trabajadores para poder influir en las medidas a adoptar. Dado que, como expresamente se menciona la LCCTE, 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 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.

En relación al exiguo papel otorgado a los representantes de los trabajadores en este proceso, es interesante analizar el documento aprobado por CCOO al respecto⁴. 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

⁴ Secretaría Confederal de Medio Ambiente y Movilidad de CC.OO. *Guía sindical de intervención en los Convenios de Transición Justa*, julio 2020.

la participación de los trabajadores será externa al propio proceso, limitándose, pues, a configurarse como una especie de *stakeholders*⁵.

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 pretenden dar respuesta, generan una cierta incertidumbre en lo referido al modelo de empleo hacia el que se pretende transitar.

En concreto, 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 creará 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 industrial⁶.

Este temor se incrementa si comprobamos la práctica inexistencia que en todos los documentos analizados se detecta respecto a 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»⁷.

4. Conclusiones

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

⁵ J. Escribano Gutiérrez. *Labour and Environmental Sustainability. Comparative report*, Adapt University Press, Bérghamo, 2020, p. 33.

⁶https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736060920&menu=ultiDatos&idp=1254735976596

⁷ J. Nieto Sáinz, A.B. Sánchez, J. Lobato, «Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático», *Papeles de Economía española*, núm. 163, 2020, p. 119.

fruto de un modo de producción caracterizado, básicamente, por la necesidad de permanente crecimiento. Los compromisos internacionales, con escasa eficacia práctica, se demuestran ineficaces.

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 carbono⁸.

Por ello, son necesarios instrumentos mucho más intensos de intervención normativa que reviertan la tendencia natural del capitaloceno⁹. Por el contrario, tanto la normativa comunitaria como la 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 promocionar, 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 Administración 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 implantes 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 capitaloceno, 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.

Solo cambiando desde sus raíces el modo de producción que ha generado el actual colapso medioambiental, energético y social se podrán revertir algunas

⁸ L. Lohmann. *Mercados de carbono. La neoliberalización del clima*, Universidad Politécnica Salesiana, 2012.

⁹ Cfr. J.W. Moore. *El capitalismo en la trama de la vida. Ecología y acumulación de capital*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2020.

de sus consecuencias más negativas. Para ello necesitamos de unas medidas mucho más ambiciosas que afronten una reconversión industrial en profundidad, presidida por la consecución de un empleo de calidad y que abandone el mito del capitaloceno de que es posible un crecimiento indefinido.

NETS